

HED OROZIMBO SOARES BRITTES

**SISTEMA REPRESENTATIVO BRASILEIRO:
crise e redefinição pelos mecanismos da democracia participativa**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador:

Prof. Dr. ANTONIO CARLOS WOLKMER

Florianópolis, dezembro de 2001

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PROGRAMA DE MESTRADO
TURMA ESPECIAL – CONVÊNIO UFSC/IESA

**SISTEMA REPRESENTATIVO BRASILEIRO:
crise e redefinição pelos mecanismos da democracia participativa**

HED OROZIMBO SOARES BRITTES

Essa dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Direito e aprovada pelo Curso de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 14 de dezembro de 2001

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. ANTÔNIO CARLOS WOLKMER - Presidente 

Profª. Dra. THAÍS LUZIA COLAÇO - Membro da Banca

Profª. Dra. DANIELA CADEMARTORI - Membro da Banca

PROFESSOR ORIENTADOR 

Prof. Dr. ANTÔNIO CARLOS WOLKMER


COORDENADOR DO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO:

Prof. Dr. CHRISTIAN GUY CAUBET

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, senhor e criador de todas as coisas, fonte de vida, fé e inspiração.

À Madalena Lourega Heitling Brittes, companheira de todas as horas, pela compreensão e incentivo.

À minha filha Laurenlisiê, pelos momentos que lhe privei do meu convívio para elaboração do presente trabalho.

À Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, personalizada nos professores do Mestrado em Direito, pelos significativos e relevantes ensinamentos e o despertar para a pesquisa acadêmica.

Ao Instituto de Ensino Superior de Santo Ângelo – IESA, na pessoa do Professor Diretor José Barcaro pelo desprendimento ao ensinar a realização de um Curso dessa magnitude em Santo Ângelo, na Região das Missões do Rio Grande do sul, em convênio com a Universidade Federal de Santa Catarina.

Aos colegas professores e dedicados funcionários do Instituto de Ensino Superior de Santo Ângelo – IESA.

Ao Orientador, Professor Doutor Antônio Carlos Wolkmer, pela sábia e segura orientação, ensinamentos, sugestões, estímulo, atenção e dedicação.

Aos colegas do Curso de Mestrado pela salutar convivência, ensinamentos e apoios recebidos em várias oportunidades.

Aos amigos Augusto Jaeger Júnior, Florisbal de Souza Del’Olmo e João Martins Bertasso, pelas valiosas observações, sugestões e pelo permanente apoio.

SUMÁRIO

RESUMO.....	V
RESUMEN	VI
INTRODUÇÃO.....	7
CAPÍTULO 1- O PROCESSO HISTÓRICO DA CULTURA POLÍTICA BRASILEIRA	11
1.1. A HERANÇA PATRIMONIALISTA LUSITANA NA FORMAÇÃO DA CULTURA POLÍTICA BRASILEIRA.....	11
1.2. A TRADIÇÃO AUTORITÁRIA E CENTRALIZADORA DO ESTADO BRASILEIRO.....	21
1.3. AS ELITES E O DOMÍNIO POLÍTICO NO BRASIL.....	32
1.4. AS VICISSITUDES DA DEMOCRACIA BRASILEIRA.....	41
CAPÍTULO 2 - SISTEMA REPRESENTATIVO BRASILEIRO – CRISE DE UM MODELO.....	52
2.1. REVISÃO HISTÓRICA DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.....	52
2.2. O DESEQUILÍBRIO ENTRE OS PODERES NO BRASIL: A SUPREMACIA DO EXECUTIVO.....	62
2.3. A PROBLEMÁTICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS.....	73
2.4. A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA BRASILEIRA.....	84
CAPÍTULO 3 - A REDEFINIÇÃO DO SISTEMA REPRESENTATIVO BRASILEIRO PELOS MECANISMOS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	95
3.1. ANÁLISE TEÓRICA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	95
3.2. OS MECANISMOS CONSTITUCIONAIS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: PLEBISCITO, REFERENDO E INICIATIVA POPULAR.....	105
3.3. A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA PARTICIPATIVA.....	115
3.4. DESCENTRALIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E PODER LOCAL.....	126
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	138
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	142

RESUMO

A presente dissertação versa sobre a crise do sistema representativo brasileiro e a possibilidade de sua redefinição pelos mecanismos da democracia participativa, tendo como base teórica as concepções sobre democracia representativa. Com o objetivo de verificar até que ponto o desvirtuamento da representação política resulta do processo histórico de formação da cultura política brasileira e do Estado, com forte influências do patrimonialismo. Utiliza-se como método de abordagem o indutivo; como método de procedimento o monográfico e a pesquisa bibliográfica.

O primeiro capítulo trata do processo histórico de formação da cultura política brasileira, em que o Estado incorporou especificidades de matriz portuguesa, como o patrimonialismo, a burocracia e o estamento. Analisa-se, também, a tradição autoritária e centralizadora do Estado brasileiro, o qual foi ordenado pelas elites dominantes no sentido de lhes favorecer a preservação do poder, com a exclusão da maioria do povo. Nessa linha, examina-se a instabilidade democrática brasileira.

No capítulo segundo, focaliza-se a crise do sistema representativo brasileiro. Inicialmente, faz-se a revisão histórica da democracia representativa. Em sequência, evidencia-se o desequilíbrio entre os Poderes Executivo e Legislativo, com o objetivo de se mostrar a cultura autocrática desenvolvida com relação ao exercício do Poder Executivo. Aborda-se aspectos dos partidos políticos, as deficiências e a problemática dessas instituições no processo sócio-político brasileiro, para na sequência, se tratar da crise de representação política, objetivando evidenciar os condicionamentos e principais fatores determinantes do desvirtuamento da representação política brasileira.

Por fim, no terceiro capítulo, conclui-se pela redefinição do sistema representativo brasileiro pelos mecanismos da democracia participativa, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular e, ainda, pela valorização do poder local, como espaço descentralizado e de participação popular.

RESUMEN

La presente disertación versa sobre la crisis del sistema representativo brasileño y la posibilidad de su rectificación por los mecanismos de la democracia participativa, teniendo como base teórica las concepciones sobre democracia representativa. Com el objetivo de verificar hasta que punto la desvirtuación de la representación política resulta del proceso histórico de formación de la cultura política brasileña y del Estado, con fuerte influencias del patrimonialismo. Utilizase como método de abordagen el indutivo, como método de procedimiento el monográfico y la pesquisa bibliográfica.

El primer capítulo trata del proceso histórico de formación de la cultura política brasileña, en que el Estado incorporó especificidades de la matriz portuguesa, como el patrimonialismo, la burocracia y el estamento. Se analiza, también, la tradición autoritaria y centralizadora del Estado brasileño, lo cual fue ordenado por las elites dominantes en el sentido de favorecerles la preservación del poder, con la exclusión de la mayoría del pueblo. En esta línea, se examina la inestabilidad democrática brasileña.

En el segundo capítulo, se focaliza la crisis del sistema representativo brasileño. Inicialmente, se hace la revisión histórica de la democracia representativa. A continuación, se evidencia el desequilibrio entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, com el objetivo de se mostrar la cultura autocrática desarrollada com relación al ejercicio del Poder Ejecutivo. Se aborda aspectos de los partidos políticos, las deficiências y la problemática de esas instituciones en el proceso sóciopolítico brasileño, para en la continuación, se tratar de la crisis de la representación política, com el objetivo de evidenciar las condicionantes y principales factores determinantes que desvirtúan la representación política brasileña.

Por fin, en el tercer capítulo, se concluye por la rectificación del sistema representativo brasileño por los mecanismos de la democracia participativa, como el plebiscito, el referendo y la iniciativa popular y, todavía, por la valorización del poder local, como espacio descentralizado y de participación popular.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho objetiva realizar um estudo sobre o sistema representativo brasileiro, abordando sua crise e a possibilidade de redefinição e revigoração pelos mecanismos institucionais da democracia participativa, com o fim de se alcançar o aprimoramento democrático do país. A pesquisa pretende verificar em que medida as práticas políticas patrimonialistas lusitanas, determinantes da formação da cultura política brasileira, implementadas no período colonial, transpostas para o Império e a República, provocam a crise do sistema representativo. Procura demonstrar que a crise decorre de um conjunto de fatores históricos políticos que sedimentaram procedimentos viciados e que permeiam comportamentos individuais e coletivos, reveladores de uma cidadania passiva.

A pesquisa utiliza como marco teórico as concepções sobre democracia representativa, estabelecendo uma relação com outros referenciais, como a democracia direta e a democracia participativa. Utiliza-se como método de abordagem o indutivo; como método de procedimento o monográfico e a pesquisa bibliográfica.

Para se atingir o objetivo proposto, a pesquisa foi dividida em três capítulos. O primeiro apresenta um apanhado histórico do processo de formação da cultura política brasileira, que recebeu forte e preponderante influência lusitana, cujas raízes remontam o período colonial. Aborda-se as especificidades da formação do Estado brasileiro e das bases da sua cultura política, de origem patrimonial, estamental e burocrática, de matrizes portuguesas. Dá-se ênfase às influências do patrimonialismo no processo político, econômico e social brasileiros, não se reduzindo apenas ao período colonial, mas, também, suas repercussões nas fases posteriores do Estado, que alcançaram o Império e a República. Demonstra-se a extensão das influências do patrimonialismo na formação das instituições do Estado e em relação aos seus atores sociais.

Analisa-se aspectos do processo de colonização, pelo qual o Brasil incorporou elementos caracterizadores do Estado português, entre eles, o patrimonialismo, propiciando a formação de uma singularidade cultural brasileira, a qual projetou-se sobre fatores essenciais do Estado embrionário.

No primeiro capítulo analisa-se, também, a tradição autoritária e centralizadora do Estado brasileiro, particularidades que se desenvolveram no decorrer do processo de formação política-administrativa do Brasil-Colônia, sob o comando do absolutismo português. Desde sua origem, o Estado foi ordenado de forma a figurar em posição de superioridade à sociedade civil, montando-se uma estrutura administrativa burocrática centralizadora a serviço dos detentores do poder. Num primeiro estágio, serviu aos desígnios exploradores da Metrópole e, posteriormente, às elites dominantes. Permaneceu o Estado como ente superior à nação, sempre sob o domínio das elites, que o manejaram de acordo com seus interesses, objetivando a manutenção do poder, diante de uma sociedade frágil.

De outra parte, demonstra-se as vicissitudes enfrentadas pelo liberalismo no Brasil. Ideologia que não se desenvolveu na plenitude dos seus desígnios libertários, diante de estruturas com profundas raízes autoritárias e oligárquicas. Analisa-se o liberalismo nos seus momentos distintos num país com forte tendência autocrática. Destaca-se o processo político republicano marcado pelo autoritarismo e a preservação das diretrizes centralizadoras do Estado.

A investigação compreende, ainda, as elites e o seu domínio político, partindo-se da constatação de que o Brasil, desde a colonização foi comandado por oligarquias agrárias. Trata-se da estruturação do poder local, em que conquistaram ascendência econômica e poder político os senhores rurais – os grandes proprietários de terras, consubstanciado num sistema patriarcal, legitimado pelo paternalismo. Com a ampliação da estrutura administrativa do Estado, consolida-se uma elite de procedência oligárquica e burocrática, que passa a exercer influências e concentrar o domínio político, econômico e cultural. Evidencia-se também as influências do coronelismo no processo sócio-político brasileiro, como fenômeno caracterizado por um forte poder privado com ascendência sobre administrações estaduais e municipais. Demonstra-se a articulação entre a oligarquia agrária com a burguesia industrial, visando unir forças para garantir o poder político, com a exclusão da maioria do povo. Em última análise, demonstra-se que o poder político sempre esteve sob a égide das elites econômicas congregadas com os setores conservadores da sociedade.

Em seqüência, finalizando o primeiro capítulo, aborda-se a crise da democracia brasileira, demonstrando-se as vicissitudes enfrentadas pelo processo democrático nos diferentes contextos históricos-políticos do país, com ênfase para os movimentos comprometedores dos princípios liberais e democráticos. Ressalta-se a crônica instabilidade democrática e os artifícios utilizados, nos diferentes períodos, pelas elites dominantes para se manterem no poder.

O capítulo segundo trata da crise do sistema representativo brasileiro. O primeiro subitem desse capítulo estampa uma revisão histórica da democracia representativa. Antes de ingressar na análise desta, inicialmente, caracteriza a democracia direta, tendo como paradigma a exercitada na Grécia Antiga, objetivando estabelecer a distinção entre as formas direta e indireta. Apresenta uma síntese da evolução da representação política, com destaque para a consolidação do Parlamento na Inglaterra. Focaliza aspectos do liberalismo político como reação ao absolutismo, sob a concepção dos seus principais pensadores: LOCKE, MONTESQUIEU, ROUSSEAU e MILL. Os referidos pensadores oferecem o embasamento teórico sobre a democracia representativa.

Na seqüência, demonstra-se o desequilíbrio entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil, em que prepondera o Executivo. Evidencia a fragilidade do sistema federativo, em face da centralização e concentração de poderes pela União. O capítulo aborda, ainda, aspectos dos partidos políticos como organizações indispensáveis à democracia representativa, as deficiências dessas instituições e a problemática das mesmas no processo sócio-político brasileiro. Após, como último subitem, aborda-se a crise da representação política brasileira, objetivando evidenciar os condicionamentos e principais fatores determinantes do desvirtuamento da representação política.

Por fim, o terceiro capítulo, trata da redefinição do sistema representativo brasileiro pelos mecanismos da democracia participativa. Inicialmente, focaliza a democracia participativa, como um sistema que pode conviver com a democracia representativa e, além disso, se completarem. Apresenta-se a democracia participativa como alternativa para superação da crise da democracia representativa. Em seguida, são abordados os mecanismos de democracia participativa previstos pela Constituição Federal de 1988 – plebiscito, referendo e iniciativa popular, com o realce da importância dos mesmos como mecanismos disponíveis para possibilitar uma maior participação política do cidadão.

Além disso, evidencia-se a necessidade de construção de uma cidadania participativa, procurando superar o grave problema político brasileiro do distanciamento entre

cidadão e Estado, que se repete ao longo do processo político, como se a participação política e o exercício efetivo do poder sejam possibilidades restritas às elites dominantes. Investiga-se as particularidades determinantes da desmobilização do povo brasileiro, destacando como alternativa de solução uma educação libertadora, voltada a formar uma nova sociedade, em que o povo passe a ser sujeito histórico e emancipado.

Encerrando o terceiro capítulo, analisa-se a descentralização, a participação política e o poder local, partindo do entendimento que a combinação e harmonização desses componentes produzam o aperfeiçoamento democrático. Para tanto, focaliza-se o poder local como alternativa de criação de um novo espaço público descentralizado viabilizador da participação popular, no qual se desenvolvam ações democráticas tendo, como objetivo e fundamento a cidadania.

CAPÍTULO 1

1. O PROCESSO HISTÓRICO DA CULTURA POLÍTICA BRASILEIRA

1.1. A herança patrimonialista lusitana na formação da cultura política brasileira

As origens da cultura política brasileira são encontradas no período colonial, quando Portugal transpôs e adequou à Colônia práticas político-administrativas fundadas no patrimonialismo, cujas influências além do campo político, alcançaram o econômico e o social, projetando-se no Império e na República. Compreendendo-se por cultura política “o conjunto de atitudes, normas, crenças, mais ou menos largamente partilhadas pelos membros de uma determinada unidade social e tendo como objeto fenômenos políticos”.¹

Portugal se configurou como um Estado patrimonialista. Para WEBER o Estado se caracteriza como uma “organização estatal-patrimonial quando o soberano organiza o poder político de forma análoga ao seu poder doméstico (...)”.² Enquanto para ZANCANARO “o conceito de patriarcalismo sintetiza o aparato de que se serve o pai de família para exercer sua autoridade sobre a comunidade doméstica. (...) Lá existe um estreito elo de solidariedade humana que une os membros da família. Convivem intimamente, dependem um dos outros, compartilham da casa, da comida, dos utensílios, etc. A autoridade máxima é exercida pelo pater famílias”.³

¹ SANI, Giacomo. *Cultura Política*. In: BOBBIO, Norberto et alii. *Dicionário de Política*, p. 306.

² WEBER, Max. *Economia y Sociedad. Esbozo de sociologia comprensiva*, p. 759. Tradução não oficial.

³ ZANCANARO, Antonio Frederico. *A Corrupção Político-Administrativa no Brasil*, p. 18.

Segundo WEBER, no Estado patrimonial, a “separação entre os assuntos públicos e os privados, entre patrimônio público e privado, e as atribuições senhoriais públicas e privadas dos funcionários desenvolveram-se somente em certo grau, no modelo arbitrário, mas desapareceram na medida em que se difundia o sistema de prebendas e apropriações”.⁴ Além disso, o Estado patrimonialista “substitui o domínio exercido pelas normas racionais pela ‘justiça de gabinete’ do príncipe e seus funcionários”.⁵ Desta forma, segundo WEBER, “Tudo se baseia completamente em ‘considerações pessoais’”.⁶

No dizer de ZANCANARO, o poder político estruturado conforme o “modelo doméstico de dominação requer a implementação de um quadro administrativo numeroso. Pela ação político-administrativa deste, o soberano exerce o poder sobre o território dominado. Todos os cargos da administração pública – desde a escolha de seus titulares até a postura moral dos funcionários – reproduz o modelo de administração privada da casa do rei”.⁷

Os caracteres iniciais da formação sociopolítica brasileira foram efetivados com a chegada dos primeiros portugueses, movidos apenas pela aventura e pelo espírito de exploração, sem a disposição de construir uma nova pátria.

O modelo de Estado e a respectiva base moral implantados por Portugal no Brasil, passados quinhentos anos de história, continuam a influenciar a realidade sociopolítica brasileira. Chama a atenção de ZANCANARO, o fato de que “considerável parcela da sociedade ainda se mostra avessa à observância da ordem legal estabelecida. Manifesta, sim, marcada tendência à burla da lei”.⁸ Esse comportamento impróprio se manifesta “no ‘jeitinho’ que induz a apropriações indébitas, suborno, sinecuras, mordomias, tráfico de influência, extorsões e outras mazelas. Persiste em vários segmentos sociais um etos dado à rapinagem, à predação, à nobiliarquia, ao não-esforço, que dentro do Estado se traduz por uma visão administrativa clientelista, privatista, orçamentívora e centralizadora”.⁹

Segundo WOLKMER, “a categoria patrimonialismo deve ser interpretada sob a óptica do referencial weberiano, ou seja, como um tipo de dominação tradicional em que não se diferenciam nitidamente as esferas do público e do privado. Sua prática, no Brasil, ocorre

⁴ WEBER, M. Op. cit., p. 784. Tradução não oficial.

⁵ *Idem*, p. 785. Tradução não oficial.

⁶ *Idem, ibidem*. Tradução não oficial.

⁷ ZANCANARO, A. F. Op. cit., p. 20.

⁸ *Idem*, p. 52.

⁹ *Idem, ibidem*.

quando o poder público é utilizado em favor e como se fosse exclusividade de um estrato social constituído por oligarquias agrárias e por grandes proprietários de terras”.¹⁰

Sustenta SORJ que a expressão patrimonialismo, no Brasil, é caracterizada pela “apropriação privada dos recursos do Estado, seja pelos políticos ou funcionários públicos, seja por setores privados. Como tal, contrapõe-se a um tipo ideal de sociedade liberal ou moderna na qual o Estado está separado do mercado, em que as burocracias funcionam de acordo com regras universais e o governo expressa os projetos das representações constituídas a partir da sociedade civil”.¹¹ O patrimonialismo se apresenta, em cada momento histórico de acordo com os interesses dos segmentos sociais dominantes dos poderes econômico e político. Ele se manifesta, com variadas intensidades, “em todas as sociedades onde a distribuição de riqueza e poder é desigual. (...) Uma das particularidades do moderno patrimonialismo brasileiro está na sua associação com uma extrema desigualdade social, a impunidade de suas elites e o abandono dos setores mais pobres da população”.¹²

Ao se referir à estrutura político-administrativa transferida da Metrópole à Colônia, SCHWARTZMAN declina que “Vinda para o Brasil, a estrutura centralizada, burocrática e patrimonialista de governo foi transplantada, inicialmente com o estabelecimento do Governo Geral em 1548 e, muito mais tarde, com a mudança de toda a Corte portuguesa para o Rio, em 1808”.¹³ As características do sistema político-administrativo português praticamente se conservaram intactas nos períodos posteriores ao colonial, pois, “Tornado independente em 1822 por um membro da realeza portuguesa, a linha de continuidade nunca foi completamente quebrada, e isso é importante para a compreensão da institucionalização estável do Governo brasileiro durante o período colonial e, mais tarde, na segunda metade do século XIX”.¹⁴

A formação da cultura política brasileira processou-se sob os ditames do patrimonialismo. O professor WOLKMER, ao analisar as origens da estrutura político-econômica brasileira, manifesta que no “processo de formação de nossas instituições e de seus atores sociais, verifica-se que a herança colonial (patrimonialismo e mentalidade conservadora) marcou profundamente o desenvolvimento posterior da sociedade brasileira – tanto no Império quanto na República”.¹⁵

¹⁰ WOLKMER, Antonio Carlos. **História do direito no Brasil**, p. 35.

¹¹ SORJ, Bernardo. **A nova sociedade brasileira**, p. 13.

¹² *Idem, ibidem*.

¹³ SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**, p. 26.

¹⁴ *Idem, ibidem*.

¹⁵ WOLKMER, A. C. **História do direito no Brasil**, p. 37.

Entende o referido autor que o processo de colonização, com a transferência da Metrópole à Colônia dos componentes estruturadores de sua formação histórica e política, entre os quais o patrimonialismo, resulta na “formação de uma cultura singular, sintetizadora de idéias e práticas paradoxais, com especificidade própria deixando de ser, ora um mero produto de mimetismo cultural, ora a expressão de uma natureza que prima por uma originalidade ímpar”.¹⁶ O citado autor explicita a singularidade cultural brasileira, na perspectiva dos seguintes fatores: “o econômico (modo de produção), o social (formação dos atores), o ideológico (concepção justificadora de mundo) e o político (estrutura de poder unitário) – que constituem momentos organicamente interligados entre si, não podendo ser apreciados separadamente enquanto totalidades completas”.¹⁷

WOLKMER, ao abordar o modo de produção, primeiro fator integrante da análise proposta, observa que “Nos primeiros séculos após o descobrimento, o Brasil, colonizado sob a inspiração doutrinária do mercantilismo e integrante do Império Português, refletiu os interesses econômicos da Metrópole e, em função deles, articulou-se”.¹⁸ A Colônia foi transformada numa empresa agrícola portuguesa, com a finalidade de abastecer os centros consumidores europeus com produtos agrícolas tropicais, de comercialização e lucros garantidos. Desenvolveu a agricultura num sistema de exploração que utilizava a mão-de-obra escrava. A economia agrícola colonial estruturou-se com base na “grande exploração rural. Estão aí as lavouras de cana e os engenhos de açúcar – nossa principal riqueza de então – os extensos latifúndios dedicados à pecuária; enfim, as demais indústrias agrícolas que, em menor escala, sempre se revestem do mesmo caráter de grandes explorações”.¹⁹

A administração da Colônia orientava suas ações fundamentadas nos princípios mercantilistas, com destaque para a instituição de monopólios. A Colônia estava autorizada a comercializar somente com a Metrópole, devendo comprar produtos apenas de origem portuguesa. Além disso, através do monopólio do comércio com o Brasil, Portugal objetivava eliminar os concorrentes europeus, afastando qualquer possibilidade de seus comerciantes perderem o mercado e lucro garantidos.

A Metrópole exercia o controle total da economia da Colônia, “em intensidade que ultrapassa os modos modernos de intervenção do Estado ou as interferências limitadas da

¹⁶ WOLKMER, A. C. **História do direito no Brasil**, p. 36.

¹⁷ *Idem, ibidem*.

¹⁸ *Idem*, p. 37.

¹⁹ PRADO JÚNIOR, Caio. **Evolução Política do Brasil: colônia e império**, p. 18.

concepção liberal. Tudo parte das origens: o rei é o senhor das terras, das minas e do comércio, no círculo patrimonialista em que se consolidou e se expandiu o reino”.²⁰

Ao focalizar a opressão sofrida pela Colônia, através das medidas econômicas impostas pela Metrópole, PRADO JÚNIOR relata algumas delas e seus aspectos negativos. Na segunda metade do século XVII, proibiu o comércio da Colônia com os navios estrangeiros. Proibiu, também, que os navios que saíssem dos portos brasileiros atracassem em outros portos que não fossem portugueses, visando com tal restrição garantir o destino das mercadorias brasileiras para Portugal. Entre outras medidas, instituiu o sistema de companhias, às quais concedia o monopólio do comércio exterior da Colônia. Através das companhias fluíam as exportações e importações. Além disso, exercia severo controle sobre as minas, estabelecendo restrições para circulação das pessoas e rígido controle sobre o destino da riqueza extraída.

Segundo o citado autor, no final do século XVII, a Colônia apresentava um excelente desempenho econômico, com uma exportação considerável. O ouro incrementava o contexto econômico. Enquanto a Colônia ampliava sua economia, Portugal perdia forças, desmoronava economicamente, com a perda do comércio das Índias. Restava-lhe apenas o Brasil para continuar a explorar. Para reforçar o controle sobre a Colônia adotou medidas com profundas restrições comerciais, voltadas a assegurar a Portugal a exclusividade do comércio com a Colônia, afastando outras nações concorrentes.²¹

Os propósitos portugueses de exploração da Colônia estabeleceram os delineamentos da sua estrutura econômica e formação social. Dessa forma, sintetiza WOLKMER, “O país se edificou como uma sociedade agrária baseada no latifúndio, existindo, sobretudo, em função da Metrópole, como economia complementar, em que o monopólio exercido opressivamente era fundamental para a burguesia lusitana”.²²

É oportuno assinalar, que ao se dedicar ao mercantilismo, o português não raciocinou “dentro dos moldes da realidade, permaneceu encarcerado nas idéias medievais, adversas ao tráfico do dinheiro e ao comércio. Os interesses econômicos se subordinavam à salvação da alma, verdadeiro fim da vida, entendida a atividade econômica como integrante da conduta moral, ditada pela moral teológica. Os motivos econômicos, extraviados de suas inspirações éticas, seriam suspeitos de pecado”.²³

²⁰ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**, p. 221.

²¹ PRADO JÚNIOR, C. Op. cit., p. 33-38.

²² WOLKMER, A. C. **História do direito no Brasil**, p. 38.

²³ FAORO, R. **Os donos do poder : formação do patronato político brasileiro**, p. 61.

Nota-se que o “influxo da ideologia sobre a realidade freava o desenvolvimento da atividade econômica, dificultando-lhe o amadurecimento. Todos se beneficiavam do comércio, sem embargo de agravar os mercadores com o desprezo mais veemente e agressivo. Somente no século XVIII, já em plena decadência do comércio ultramarino, o mercantilismo, praticado de fato, conquistou o espírito da sociedade portuguesa”.²⁴ Ressalta FAORO que “Antes disso, houve apenas, à margem da lei, que condenava explicitamente a usura, fiel ao direito canônico, algumas transações, urgidas pelo tipo de capitalismo reinante, o capitalismo politicamente orientado. Dessa conta são as permissões de emprestar ao rei, mediante juros, para que a Coroa, com suas especulações, pudesse assegurar as subvenções aos nobres e ao clero, detentores e irradiadores do pensamento oficial”.²⁵

Por essas razões, o mercantilismo consolidou-se com atraso em Portugal. Implantado no Brasil, permeou a atividade econômica, ainda que se verificasse claros sinais de empolgação com os ideais liberais. No entendimento de FAORO “O mercantilismo empírico português, herdado pelo Estado brasileiro fixou-se num ponto fundamental (...). Este ponto, claramente emergente da tradição medieval, apurado em especial pela monarquia lusitana, acentua o papel diretor, interventor e participante do Estado na atividade econômica”.²⁶ O Estado influencia todas as atividades, esquematiza “o comércio, incrementa a indústria, assegura a apropriação da terra, estabiliza preços, determina salários, tudo para o enriquecimento da nação e o proveito do grupo que a dirige. O mercantilismo opera sob tal constelação, como agente unificador e centralizador, versado contra o disperso e universal mundo da Idade Média”.²⁷ Consolida-se a posição intervencionista e superior do Estado em relação às instituições e à sociedade, situação que caracterizará o Estado brasileiro nas demais fases do seu processo sóciopolítico e econômico, passando do período colonial para o Império e República.

A formação social brasileira sofreu forte influência do modelo econômico imposto pela Metrópole, caracterizado pelos latifúndios e a escravidão. Dominavam a economia os latifúndios, voltados à monocultura, destacando-se a do açúcar para exportação. Nas fazendas e engenhos trabalhava o contingente escravo, que fornecia a mão-de-obra. Para WOLKMER “a organização social define-se, de um lado, pela existência de uma elite constituída por grandes proprietários rurais, e de outro, por pequenos proprietários, índios,

²⁴ FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*, p. 61.

²⁵ *Idem*, p. 61-62.

²⁶ *Idem*, p. 62

²⁷ *Idem*, *ibidem*.

mestiços e negros, sendo que entre os últimos pouca diferença havia, pois sua classificação social era quase a mesma”.²⁸

Do processo econômico e político colonial, decorreu a estratificação social, que colocava de um lado os grandes proprietários de terras; de outro, aqueles sem propriedades. Entre outras consequências, é oportuno ressaltar, que do referido processo, resultou, também, a formação de uma cultura latifundiária no Brasil, em que grandes extensões de terras foram transferidas para poucos privilegiados, muitas vezes mantendo-as improdutivas, enquanto a maioria da população, composta pelos trabalhadores rurais, foi alijada do processo. Estabeleceu-se uma estrutura fundiária injusta, que nega o direito de acesso à terra aos trabalhadores. Situação que se reproduz desde o período colonial.

Segundo FAORO, “A tradicional visão da sociedade da colônia dos dois primeiros séculos reduz as classes a duas, senão a uma, em seus dois polos extremos: o proprietário rural, com engenhos e fazendas, contraposto à massa dos trabalhadores do campo, escravos e semilivres”.²⁹ No mesmo sentido posiciona-se SAES, ao afirmar que “implantou-se no território colonial uma estrutura jurídico-política que a despeito de certas semelhanças com o Estado feudal, criou condições para a renovação incessante da produção agrícola sobre a base do latifúndio e do trabalho escravo”.³⁰

Por sua vez, RIBEIRO assinala que o negro escravizado para trabalhar na “produção açucareira, comporia o contingente fundamental da mão-de-obra. Apesar do seu papel como agente cultural ter sido mais passivo que ativo, o negro teve uma importância crucial, tanto por sua presença como a massa trabalhadora que produziu quase tudo que aqui se fez, como por sua introdução sorrateira mas tenaz e continuada, que remarcou o amálgama racial e cultural brasileiro com suas cores mais fortes”.³¹

Quanto à organização política, é indispensável ressaltar que ela se desenvolveu com a colonização do Brasil, período em que foi adotado o sistema das capitanias hereditárias, que se constituíram na primeira estrutura político-administrativa da Colônia, modelo que a Metrópole havia adotado em outras colônias. Com o fracasso das capitanias, seguiu-se, o governo geral, instituído em 1549.

No período colonial, a economia estruturava-se na agricultura, movimentada pela utilização da mão-de-obra escrava na exploração das extensas propriedades, a “grande

²⁸ WOLKMER, A. C. *História do direito no Brasil*, p. 39.

²⁹ FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*, p. 204.

³⁰ SAES, Décio. *A Formação do Estado burguês no Brasil: 1888-1891*, p. 60.

³¹ RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*, p. 114.

exploração agrícola – única que se pôde estabelecer – absorve toda a economia colonial; monopoliza por conseguinte os meios de subsistência e subordina assim a massa da população - já sem contar a escrava, naturalmente ligada aos senhores por sua condição servil – aos grandes proprietários rurais”.³²

O poder econômico, associado ao domínio sobre os escravos e demais trabalhadores, a dependência da população em relação aos grandes proprietários rurais, outorgam “para estes, na ordem política, um poder de fato que ofusca a própria soberania teórica da Coroa. Até meados do século XVII pode-se afirmar que a autoridade desta somente se exerce efetivamente dentro dos estreitos limites da sede do governo geral”.³³

O Poder político dos senhores rurais concentrava-se nas câmaras municipais, que se tornaram espaços de poder privatizados, numa espécie de descentralização do poder, situação forçada pelas longas distâncias das localidades do centro do poder. Ressalta PRADO JÚNIOR que “Se dentro do sistema político vigente na colônia só descobrimos a soberania, o poder político da Coroa, vamos encontrá-lo, de fato, investido nos proprietários rurais, que o exercem através das administrações municipais”.³⁴ Com efeito, o poder político era fragmentado, a Metrópole não conseguia concentrá-lo. Esta não passava de uma referência abstrata, não exercia concretamente o poder, que, de fato, era exercido dispersamente nas respectivas regiões de abrangência de cada câmara municipal.

Com a instituição do Governo Geral, a Coroa operacionalizava a centralização do poder, em reação às autonomias locais manifestadas pelo domínio político dos senhores rurais. Nesse sentido, “O Governo-Geral, instituído em 1548, instalado na Bahia, no ano seguinte, não extinguiu as capitâneas. De imediato, as atribuições públicas dos capitães se incorporam no sistema do Governo-Geral fiscalizadas por um poder mais alto, em assuntos militares, da fazenda e da justiça”.³⁵

Leciona WOLKMER que “Alheia à manifestação e à vontade da população, a Metrópole instaurou extensões do seu poder real na Colônia, implantando um espaço institucional que evoluiu para a montagem de uma burocracia patrimonial legitimada pelos donatários, senhores de escravos e proprietários de terras”.³⁶ Da associação dos interesses das elites portuguesas e das locais, resultou um Estado que seria um instrumento em favor dos detentores dos poderes econômico e político. O Estado não decorreu de um processo de

³² PRADO JÚNIOR, C. Op. cit., p. 29.

³³ *Idem, ibidem.*

³⁴ *Idem, p. 31.*

³⁵ FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**, p. 144.

³⁶ WOLKMER, A. C. **História do direito no Brasil**, p. 40.

aperfeiçoamento político do povo, formou-se antes de se estabelecer o sentimento de nação, resultou, na verdade, da “imposição da vontade do Império colonizador. Instaura-se, assim, a tradição de um intervencionismo estatal no âmbito das instituições sociais e na dinâmica do desenvolvimento econômico. Tal referencial aproxima-se do modelo de Estado absolutista europeu, ou seja, no Brasil, o Capitalismo se desenvolveria sem o capital, como produto e recriação da acumulação exercida pelo próprio Estado”.³⁷

Em continuidade, registra WOLKMER “que o Estado brasileiro incorporou e adaptou toda a estrutura patrimonialista, estamental e burocrática do modelo de organização administrativa portuguesa. Daí toda a tradição mantida e conservada, desde a Colônia até grande parte da história republicana, de um poder central demasiadamente forte, atuando sobre uma Sociedade frágil e desarticulada”.³⁸ Foram delineadas, dessa forma, características que se incorporariam no Estado brasileiro (centralização do poder e autoritarismo) ao longo de todo seu processo político, que produziu uma sociedade passiva, subalterna aos comandos do Estado. Em outras palavras, pode-se afirmar que a estrutura estatal montada foi inibidora da formação de uma cidadania participativa. Noutra passagem, o referido autor pondera que “É dessas constatações que se pode auferir a confluência paradoxal, de um lado, da herança colonial burocrática e patrimonialista; de outro, de uma estrutura sócio-econômica que serviu e sempre foi utilizada, não em função de toda a sociedade ou da maioria de sua população, mas no interesse exclusivo dos ‘donos do poder’”.³⁹

Quanto ao aspecto ideológico, não se apura no período colonial a formação de um pensamento eminentemente brasileiro, pois, “No plano das idéias, dos valores e das formas de pensamento do colonizador, que eram condicionados pelo mercantilismo econômico e pela administração centralizadora burocrática, emergiu uma mentalidade calcada na racionalidade escolástico-tomista e nas teses do absolutismo elitista português”.⁴⁰

Enquanto Portugal seguia a filosofia da Contra-Reforma, que repudiava os avanços renascentistas, outros países europeus incorporavam os postulados da Reforma Protestante, acolhiam as descobertas e os progressos científicos impulsionados com o Renascimento. Na realidade, “Portugal distanciava-se do ideário renascentista, da modernidade científica e filosófica, do espírito crítico e das novas práticas do progresso material, advindas com o Capitalismo, fechando-se no dogma eclesiástico da fé e da revelação, no apego à

³⁷ WOLKMER, A. C. Op. cit., p. 40-41.

³⁸ WOLKMER, Antonio Carlos. **Elementos para uma Crítica do Estado**, p. 44.

³⁹ *Idem*, p. 41.

⁴⁰ WOLKMER, A. C. **História do Direito no Brasil**, p. 42.

tradição estabelecida e na propagação de crenças religiosas pautadas na renúncia, no servilismo e na disciplina”.⁴¹

Assim, Portugal transplantou à Colônia “uma cultura senhorial, escolástica, jesuítica, católica, absolutista, autoritária, obscurantista e acrítica. Em tal contexto, o principal pólo irradiador da formação cultural da nova Colônia foi a solidificação da catequese católica e do ensino do humanismo escolástico, transplantado predominantemente pela Companhia de Jesus (...)”.⁴² Portugal manter-se-ia culturalmente isolado e irreverente às transformações e progressos científicos renascentistas até as reformas pombalinas.

Para FAORO, “O certo é que os efeitos da incorporação do Iluminismo seriam imediatos e mediatos. Imediatamente, renovou-se o Reino, econômica e culturalmente. Mediatamente, com o reforço do absolutismo desestabilizou-se o sistema, abrindo espaço à futura revolução liberal”.⁴³

Relata FAORO que “a base das reformas pombalinas renovará o Estado, com a restauração da autoridade pública, fraca, corrupta e atrasada”.⁴⁴ As reformas promoveram mudanças no sistema econômico, com reforço do controle sobre a Colônia. Preservaram o absolutismo. Menimizaram o poder político da aristocracia, enquanto impulsionavam a superioridade econômica da burguesia.⁴⁵ Além disso, os “impedimentos culturais removeram-se a partir da expulsão dos jesuítas (1759), com a renovação do ensino e do modelo universitário. Ao manter, embora atenuada, a aristocracia, retirando-lhe apenas o papel de controle político, sem substituí-la por outra classe, a burguesia comercial, o absolutismo adquiriu forma peculiar que o distingue do francês e do Iluminismo europeu”.⁴⁶

As reformas pombalinas ensejaram o “advento do liberalismo português. Em fins do século XVIII e ao longo do século XIX, começam a chegar ao Brasil os ecos do ciclo de idéias representadas pelo iluminismo pombalino e pelas primeiras manifestações do liberalismo engendrados na Metrópole lusitana”.⁴⁷

Constata-se que o Estado brasileiro foi estruturado segundo o sistema patrimonialista nos moldes do português, refletindo a organização estatal lusitana com suas particularidades patrimonial, burocrática e estamental. A conjugação das referidas particularidades, herdadas da Metrópole, resultaram na formação de um Estado autoritário,

⁴¹ WOLKMER, A. C. Op. Cit., p. 43.

⁴² *Idem, ibidem.*

⁴³ FAORO, Raymundo. **Existe um Pensamento Político Brasileiro?**, p. 36.

⁴⁴ *Idem*, p. 40.

⁴⁵ *Idem, ibidem.*

⁴⁶ *Idem*, p. 41.

⁴⁷ WOLKMER, A. C. **História do direito no Brasil**, p. 45.

centralizador e de postura clientelista. Influenciaram, também, na formação de uma cultura política patrimonialista, cujos efeitos e influências não se reduziram apenas ao período colonial, mas se estenderam para as demais etapas, alcançando o Império e a República. De outra parte, a estruturação estatal antecedeu à consolidação da própria sociedade, antes que se formasse efetivamente a nação, facilitando que se tornasse sobranceiro à própria sociedade e suas instituições.

Em decorrência do processo econômico imprimido no período colonial, formaram-se elites que privatizaram o poder, transformando o Estado em instrumento de promoção dos seus interesses, utilizaram-se dos seus favores e apropriaram-se dos seus recursos, sem estabelecer a distinção entre patrimônio público e privado.

A economia baseada na exploração agrícola da grande propriedade determinou a formação da estratificação social, tendo de um lado, o segmento social integrado pelos senhores rurais (latifundiários) e, de outro, os trabalhadores pobres do campo, os pequenos proprietários, escravos e índios. Os primeiros assumiram o comando político, governando através de oligarquias que se perpetuaram no poder, excluindo os segmentos sociais inexpressivos economicamente. Registre-se que os grandes proprietários rurais se constituíram numa relevante força política que influenciou todo o processo político brasileiro.

1.2. A tradição autoritária e centralizadora do Estado brasileiro

O Brasil se caracteriza como um Estado de tradição autoritária, particularidade com origem no período colonial, quando foram lançadas as bases da sua estruturação político-administrativa. Segundo RUSCHEL no processo de “formação política do Brasil-Colônia é que encontramos as raízes mais profundas dessa tendência, no absolutismo dos reis portugueses que alcançava o apogeu ao tempo da descoberta. Desde logo, nosso país sentiu a presença onímoda de uma metrópole centralizada e dominante. Com inteira sabedoria tem-se dito que aqui o Estado precedeu à Nação”.⁴⁸ O autoritarismo e centralismo estatais estabeleceram uma relação de submissão e reverência da sociedade ao Estado, permitindo que apenas os detentores do poder tivessem acesso e tratassem dos negócios públicos, enquanto a maioria do povo era excluída. Tais particularidades funcionaram como barreiras impeditivas para o desenvolvimento de uma cidadania participativa, resultando numa sociedade desarticulada e

⁴⁸ RUSCHEL, Ruy Ruben. **Direito constitucional em tempos de crise**, p. 13.

desorganizada, que nunca teve forças e condições de se estruturar para se impor frente ao imponente poder central.

O modelo de colonização implementado, através das capitânicas hereditárias (com alguns traços que poderiam lhes aproximar da estrutura feudal), não significou uma forma de descentralização do poder. Tendo em vista, que as capitânicas não dispunham de autonomia administrativa e política, para cada unidade foram deslocados emissários que comandavam, representando fielmente a extensão do poder absolutista e o controle implacável da Metrópole sobre a Colônia. Mesmo no princípio do governo colonial, em que a administração se mostrou um tanto desordenada diante do vasto território brasileiro, possibilitando “alguma dose de localismo - nunca deixou de estar atenta a seus próprios interesses, sobretudo fiscais. O posterior desenvolvimento da Colônia sempre marchou parêlo com a inchação do Estado. Em meados do século XVIII, quando timidamente surgiram as primeiras manifestações liberais, já o autoritarismo português fora elevado a outro altíssimo patamar pelas reformas do Marquês de Pombal”.⁴⁹

Sobre as capitânicas hereditárias, LOPES manifesta que “No caso do Brasil, as cartas de doação das capitânicas mostravam este *lado patrimonialista da jurisdição*. (...) A capitania era ‘doada’ de forma a ser transmitida (não partilhada) por herança para o filho mais velho do primeiro donatário”.⁵⁰ Destaca o autor as funções do donatário dizendo que o “capitão-donatário recebia funções e honras de governo: rendas que na metrópole se atribuíam ao rei, poder de criação de vilas e especificamente de ‘exercitar com toda a jurisdição civil e criminal, superintendendo por si ou por seu ouvidor, na eleição de juizes e oficiais ...’”.⁵¹

A história de Portugal indica um Estado de origem patrimonialista, com uma montagem autoritária, burocrática e centralizadora. Características transpostas para o Brasil, através da adoção de vigorosos mecanismos de controle administrativo e econômico, com o estabelecimento de uma postura de forte dirigismo político imposto sobre a aristocracia local, impedindo que se articulasse um sistema próprio de governo. As forças locais não conseguiram sustentar definitivamente uma posição próxima da autonomia política, apesar da resistência da aristocracia contra o regime de centralização e de anulação das forças políticas regionais. Portanto, “o processo de centralização e crescimento do governo central se dava em um

⁴⁹ RUSCHEL, R. R. Op. cit., p. 13.

⁵⁰ LOPES, José Reinaldo de Lima. **O Direito na História: lições introdutórias**, p. 240.

⁵¹ *Idem, ibidem*.

contexto de conflitos e pressões de todo tipo, e grande parte da história política do Brasil gira exatamente em torno do tema centralização vs. descentralização”.⁵²

A oposição à prática centralizadora da Metrópole decorria do sistema de colonização, “que combinava uma tendência constante à centralização com a grande dispersão territorial dos postos de colonização, muitas vezes mais próximos da Europa que uns dos outros. Não admira, assim, que estes núcleos de colonização se desenvolvessem por conta própria e, freqüentemente, de forma contraditória”.⁵³

O processo de colonização, em razão das peculiaridades e extensão territorial do Brasil, resultava em profunda contradição, tendo em vista, que a política administrativa centralizadora e de rígido controle político da Colônia degenerava e perdia forças diante das distâncias das localidades, permitindo que estas, pelas circunstâncias, desenvolvessem uma certa autonomia, proporcionando o surgimento de lideranças políticas locais. Através do controle político e administrativo, a Metrópole buscava anular o poder político local que comprometesse a sua hegemonia, provocando a resistência das lideranças aristocráticas às referidas práticas autoritárias. O referido contexto estabelecia o confronto entre forças que propugnavam diretrizes políticas antagônicas, de um lado, a Coroa com sua política centralizadora e autoritária; de outro, as forças locais com propósitos efetivamente descentralizadores.

Em decorrência dos três séculos de domínio ao estilo português, formou-se no Brasil uma influente classe social: o estamento burocrático. Segundo FAORO “Sobre as classes que se armam e se digladiam, debaixo do jogo político, vela uma camada político-social, o conhecido e tenaz estamento, burocrático nas suas expansões e nos seus longos dedos. Nação, povo, agricultura e comércio obedecem a uma tutela, senhora e detentora da soberania”.⁵⁴ O estamento se expandiu através da burocracia estatal, transformando-a numa forma de controle da sociedade e domínio das instâncias administrativas, exercendo efetivamente o poder, chegando ao ponto de ser reconhecida como detentora, na prática, da soberania. Diz mais FAORO o imperador “não será a única realidade, realidade cercada de sombras e fantasmas, mas ele representa a comunidade de poder, por ele meramente presidida, turvando-lhe o olhar e murando-lhe os ouvidos. A camada dirigente, aristocrática na sua função

⁵² SCHWARTZMAN, S. Op. cit., p. 57.

⁵³ *Idem, ibidem.*

⁵⁴ FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*, p. 387.

e nas suas origens históricas fecha-se na perpetuidade hereditária, ao eleger os filhos e genros, com o mínimo de concessões ao sangue novo”.⁵⁵

RUSCHEL ao se referir ao estamento burocrático, diz tratar-se de “uma resistente camada social, presa pelo umbigo aos interesses do Estado. (...) Essa classe privilegiada apoiou a outorga da Constituição de 1824, que fazia do Poder Moderador ‘a chave de toda organização política’ (art. 98), propiciando a continuidade do autoritarismo na pessoa do imperador”.⁵⁶

De outra parte, na análise do processo político brasileiro não pode passar despercebido o liberalismo. Sobre o liberalismo no Brasil, pode-se assinalar, inicialmente, segundo WOLKMER “é que a ‘ausência de uma revolução burguesa no Brasil restringiu a possibilidade de que aqui se desenvolvesse a ideologia liberal nos moldes em que ocorreu em países como Inglaterra, França e Estados Unidos. Nesses países, o Liberalismo foi a doutrina política libertadora que representa a ascensão da burguesia contra o absolutismo (...)”.⁵⁷ Enquanto no Brasil, o liberalismo não passou do discurso ou da literalidade constitucional, pois, na prática, não significou a libertação do povo de um sistema absolutista de exercício do poder, que continuou privativo das elites e oligarquias. Nesses termos, o liberalismo “expressa a ‘necessidade de reordenação do poder nacional e a dominação das elites agrárias’, processo este marcado pela ambigüidade da junção de ‘formas liberais sobre estruturas de conteúdo oligárquico’, ou seja, a discrepante dicotomia que irá perdurar ao longo de toda a tradição republicana: a retórica liberal sob a dominação oligárquica, o conteúdo conservador sob a aparência de formas democráticas”.⁵⁸

Segundo PAIM o liberalismo pátrio evidencia momentos distintos muito claros. O primeiro, seria o da continuidade das reformas pombalinas, compreendendo o campo político. Outro momento, corresponde ao Segundo Reinado. A seguir, com a República Velha inaugurou-se um novo ciclo. De 1930 a 1985, registrou-se outro período.⁵⁹

É considerado como um dos ciclos do liberalismo, aquele que começou com o Segundo Reinado, que se constituiu em “experiência *sui generis* em nossa história com cerca de meio século de estabilidade política, liberdade plena e grande atividade doutrinária. No

⁵⁵ FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**, p. 388.

⁵⁶ RUSCHEL, R. R. Op. cit., p. 14.

⁵⁷ WOLKMER, Antonio Carlos. **Ideologia, Estado e direito**, p. 123.

⁵⁸ *Idem*, p. 123-124.

⁵⁹ PAIM, Antonio. **História do liberalismo brasileiro**, p. 10-11.

esforço de aprimoramento da representação, então desenvolvido, parece residir o segredo do sucesso”.⁶⁰

O período da República Velha compreende outro ciclo do liberalismo brasileiro. Na primeira etapa do período republicano (República Velha) observa-se uma situação política paradoxal, em que a previsão constitucional dos princípios liberais convivia com práticas identificadas com o autoritarismo, que desrespeitavam os mais elevados princípios liberais, como o da soberania popular, o da separação dos poderes e o da representação política comprometida e vinculada com a vontade popular. Se a instituição da república se deu sob o apanágio de substituir o regime monárquico centralizador e com características absolutistas por um novo sistema, alicerçado na promoção dos princípios liberais, na prática não passou de uma utopia, tendo em vista que as primeiras ações do presidencialismo republicano demonstravam claramente a tendência autocrática e centralizadora do sistema. Segundo RUSCHEL no final do “século XIX três novos fatores vieram aliar-se à velha inclinação autoritária: o militarismo, o positivismo e o presidencialismo”.⁶¹

Com a proclamação da República por força de um golpe militar, emergiu um novo e forte segmento representante do estamento: o da força militar, que passou a exercer significativa influência política ao longo do período republicano. Na verdade, com a chegada dos militares no poder “abriu-se o precedente de uma nova tutela, que vinha suceder à dinastia imperial; a das forças armadas, lídima representação do ‘estamento burocrático’ brasileiro. O autoritarismo de Deodoro deixou marcas na Constituição; o de Floriano e o de Hermes (Pinheiro Machado) muito influenciaram a hermenêutica centralizante da mesma Constituição (...)”.⁶² Com relação ao positivismo, ocorreu que os “jovens idealizadores da República pensaram-na à maneira de Comte, isto é, uma ‘ditadura científica’. O positivismo fincou seu sinal no lema da bandeira (‘ordem e progresso’) e na instituição das ‘ditaduras a prazo certo’, resultantes da Constituição”.⁶³ O sistema de governo presidencialista se constituiu em componente a reforçar a tendência autoritária, na medida em que o Poder Executivo se sobrepôs aos demais poderes, comprometendo um dos suportes do liberalismo que é a separação e a independência dos poderes.

Ao comentar o ciclo correspondente à República Velha, PAIM afirma que durante aquele período “gestam-se os elementos fundamentais que conduziram ao meio século

⁶⁰ PAIM, A. **História do liberalismo brasileiro**, p. 10.

⁶¹ RUSCHEL, R. R. Op. cit., p. 14.

⁶² *Idem, ibidem.*

⁶³ *Idem, ibidem.*

de domínio absoluto do autoritarismo, entre 1930 e até quase 1985. Na República Velha ocorre, sem dúvida alguma, a prática autoritária no exercício do poder, com sucessivos estados de sítio, violação de imunidades parlamentares, empastelamento de jornais etc.”⁶⁴ Como foi abalado o sistema de representação política, “é nesse período que se formam as versões do autoritarismo doutrinário, notadamente o chamado castilhismo. Os liberais conseguem uma certa presença e até compreendem a magnitude da questão social, mas tangenciam o essencial: a doutrina da representação”.⁶⁵

Sobre o castilhismo manifesta FREITAS que o “teratológico sistema político de inspiração comtiana imposto por Júlio de Castilhos a ferro, fogo e sangue, na mais ímpia guerra civil do continente sul-americano no século XIX, perdurou no Rio Grande do Sul por quase quatro décadas, período ao fim do qual, no início dos anos trinta, políticos gaúchos liderados por Getúlio Vargas, trataram de um criar um fac-símile no âmbito nacional”.⁶⁶

Outro dos ciclos do liberalismo pátrio situa-se entre 1930 a 1985. Nesse período “tivemos a ditadura de Vargas (Estado Novo, de 1937 a 1945); breve interregno democrático entremeado por sucessivas intervenções militares na política (1945-1964), que culminaram com a formação de governos diretamente encabeçados por generais (1964-1985). Os liberais são sucessivamente acuados e virtualmente destruídos”.⁶⁷ No período de mais de meio século o autoritarismo, com exceção do interstício de 1945 a 1964, seguiu a mesma linha de continuidade, através de um Estado centralizador e autoritário, com o presidencialismo, transformando o Executivo num poder superior, desrespeitando uma das bases do liberalismo democrático, repita-se: a separação dos poderes. Inclusive, na ditadura do Estado Novo foi aniquilado o sistema de representação política, com a dissolução dos Poderes Legislativos dos Estados e da União e foram extintos os partidos políticos. Com o apontamento de alguns aspectos exteriorizadores do autoritarismo, verifica-se a fragilidade da democracia liberal brasileira.

Desde os primeiros anos de república, houve a tendência para a autocracia. Conforme HAMBLOCH, essa particularidade se externou logo após a aprovação da Constituição de 1891, pois, no “dia 3 de novembro desse mesmo ano o primeiro Presidente constitucional da República dissolveu o Congresso e declarou um estado de sítio. Todos os presidentes brasileiros subseqüentes, com duas exceções, prestaram-lhe homenagem da mais

⁶⁴ PAIM, A. **História do liberalismo brasileiro**, p. 10.

⁶⁵ *Idem*, p. 10-11.

⁶⁶ FREITAS, Décio. **O homem que inventou a ditadura no Brasil**, p. 191.

⁶⁷ PAIM, A. **História do liberalismo brasileiro**, p. 11.

sincera adulação, imitando-o! Mas não chegaram à medida inconstitucional de dissolver o Congresso”.⁶⁸ Com o precedente de 1891, as medidas autoritárias foram se sucedendo, transformadas em alternativas sempre possíveis de serem utilizadas. Acrescenta HAMBLOCH que a “prática tornou-se perfeita. Eles tinham empregado o estado de sítio sem dúvida e hesitação – e caminharam em direção ao despotismo, com a aprovação servil do Congresso. O povo brasileiro foi compelido à aquiescência nas liberdades republicanas pelos métodos altamente persuasivos dos majores”.⁶⁹

Em 1889, é proclamada a República. Do ponto de vista ideológico, a Primeira República significou a consagração do liberalismo. Dois anos após, é promulgada a Carta Magna, fundamentada nos princípios e valores liberais. Sucederam-se governos que, teórica e formalmente, seriam comprometidos com a doutrina liberal. No entanto, na realidade, exerceram o poder autoritariamente, transformando o presidencialismo em sistema semelhante ao governo autocrático do Império, em que o Presidente da República era o centro dos poderes e das decisões, situação que demonstrava o desequilíbrio entre os poderes.

Para BARRETO e PAIM no decorrer das quatro décadas da “República Velha assiste-se, de um lado, ao ocaso do liberalismo – que parecia tão forte, já que impusera ao país a Constituição de 1891 e assumira as rédeas do pensamento político oficial – e, de outro, à confluência da prática autoritária no sentido da doutrina castilhistas”.⁷⁰ Segundo RODRIGUES, o castilhismo como corrente de pensamento fundamentada e “inspirada no Comtismo opõe-se em seus pontos fundamentais, à filosofia política de inspiração liberal, predominante durante o Império. A filosofia positivista baseia-se no pressuposto de que a sociedade humana caminha inexoravelmente rumo à estruturação racional. Esta convicção e os meios necessários para a sua realização são alcançados mediante o cultivo da ciência social”.⁷¹ Com efeito, diante de tais diretrizes, “são possíveis duas alternativas: ou empenhar-se na educação dos espíritos para que o regime positivo se instaure como fruto de um esclarecimento, ou simplesmente impor a organização positiva da sociedade por parte da minoria esclarecida”.⁷²

⁶⁸ HAMBLOCH, Ernest. *Sua majestade o presidente do Brasil. Um Estudo do Brasil Constitucional (1889-1934)*, p. 57.

⁶⁹ *Idem, ibidem.*

⁷⁰ BARRETO, Vicente e PAIM, Antônio. *Liberalismo, Autoritarismo e Conservadorismo na República Velha. In: RODRIGUES, Ricardo Vélez et alii. Curso de Introdução ao Pensamento Político Brasileiro, unidade V e VI*, p. 78.

⁷¹ RODRIGUES, Ricardo Vélez. *Curso de Introdução ao Pensamento Político Brasileiro, unidade VII e VIII*, p. 12.

⁷² *Idem, ibidem.*

A Primeira República não proporcionou condições de “aumento do âmbito do sistema político, em termos de crescimento de participação política popular. É notável como o sistema de participação política pôde se manter estagnado enquanto praticamente todos os demais indicadores de desenvolvimento social e econômico cresciam exponencialmente (...)”.⁷³ Aos baixos índices de participação política associavam-se as fraudes, a violência e a corrupção eleitoral.

Nesse período registrou-se o domínio do poder político central por oligarquias que se apoiavam nos Estados de maior poder econômico. A insatisfação e as pressões das classes médias urbanas, no que se alinhava a burguesia industrial, contra o regime oligárquico de poder – estabelecido desde a proclamação da República -, estruturado de acordo com os interesses dos grandes proprietários rurais, principalmente, dos produtores de café, com o acréscimo da crise de 1929, que abalou o modelo econômico exportador brasileiro, estabeleceram as condições sociais e políticas para deflagração do movimento revolucionário de 30.

A revolução, deflagrada pela Aliança Liberal, ensejou avanços no sentido da democratização do Brasil, ainda que, posteriormente, os líderes do movimento revolucionário viessem a abandonar os propósitos originais da revolução ao estabelecer a ditadura do Estado Novo, não se pode desconhecer que, em determinados aspectos, o movimento contribuiu para romper com o anacrônico regime oligárquico. A partir dela se observa um “complexo desenvolvimento histórico-político cujos traços dominantes são as tendências de liquidação do Estado oligárquico, alicerçado em uma estrutura social à base da grande propriedade agrária voltada para o mercado externo, e de formação de um Estado Democrático apoiado principalmente nas massas populares urbanas e nos setores sociais ligados à industrialização”.⁷⁴

Conforme explica WEFFORT, a formação da Aliança Liberal “contra o antigo regime foi antes de tudo o resultado de uma transação entre alguns grupos urbanos de classe média e alguns setores agrários que mantinham uma posição divergente no interior do sistema oligárquico. A burguesia industrial, como força política individualizada, esteve praticamente ausente do processo revolucionário”.⁷⁵

Com a Revolução de 1930 se instalou um novo regime político, marcado pelo autoritarismo e centralização do comando político, tendo a frente Getúlio Vargas que era autêntico representante da doutrina castilhistas. Desta forma, Vargas transportou para o poder

⁷³ SCHWARTZMAN, S. Op. cit., p. 94.

⁷⁴ WEFFORT, Francisco Correia. **O populismo na política brasileira**, p. 45.

⁷⁵ *Idem*, p. 64.

central sua experiência vivenciada no Rio Grande do Sul, Estado no qual, durante a Primeira República, a representação política foi praticamente abolida, em razão da concentração de poderes assumida pelo Executivo. Seguindo sua linha de formação política, Vargas imprimiu um novo processo de centralização, através do fortalecimento e concentração do poder no governo federal.

De 1945 a 1964, dominou a política brasileira o populismo, sistema de governo receptivo às reivindicações populares e hábil na arte de manipulá-las. O período pós-ditatorial trazia a esperança da redemocratização do país, esperança que não se concretizou na sua plenitude. Instalou-se, na verdade, o “autoritarismo paternalista ou carismático dos líderes de massas da democracia do após-guerra (...)”.⁷⁶ Segundo WEFFORT, o populismo foi e se caracterizou como “um modo determinado e concreto de manipulação das classes populares mas foi também um modo de expressão de suas insatisfações. Foi, ao mesmo tempo, uma forma de estruturação do poder para os grupos dominantes e a principal forma de expressão política da emergência popular no processo de desenvolvimento industrial e urbano”.⁷⁷

Nesse sistema, com visíveis características democráticas, contraditoriamente, se manteria o autoritarismo do governo anterior, convivendo com os partidos políticos, com uma sociedade de classes e com as forças sociais que afluíam através dos diversos movimentos e organizações. A organização da sociedade ameaçava a concentração do poder pelo Estado. Com tempo, adiantando-se à concretização da ameaça vinda da sociedade organizada, “o arranjo político de 46 produziu e desenvolveu (...) um conjunto até certo ponto coerente e sofisticado de mecanismos que preservariam e ampliariam a autonomia cumulativa de poder que o Executivo nacional conquistara ao longo do Estado Novo, contribuindo para desvanecer os traços estruturais que insinuavam a emergência de uma sociedade de classes”.⁷⁸

Os mecanismos formaram uma estrutura de sustentação do Poder Executivo nacional, permitindo que conservasse e ampliasse sua base autônoma de poder, sem que fosse abalada pela nova configuração que assumia a sociedade, em termos de organização e articulação, que demonstrava o rompimento com a estrutura social anterior, passando de uma fase tradicional para emergência de uma sociedade de classes. Entre os mecanismos cabe destacar o estabelecimento pelo Poder Executivo nacional, de um sistema de política clientelística; o uso de um sistema de cooptação de representantes da sociedade de classes e de técnicos que formariam a burocracia tecnocrática do Estado; a aliança entre o PSD e o PTB, que dominaria o poder central.⁷⁹

⁷⁶ WEFFORT, F. C. **O populismo na política brasileira**, p. 61.

⁷⁷ *Idem*, 62-63.

⁷⁸ TAVARES, José Antonio Giusti. **A estrutura do autoritarismo brasileiro**, p. 137-138.

⁷⁹ TAVARES, J. A. G. **A estrutura do autoritarismo brasileiro**, p. 138.

O modelo econômico populista, voltado para o mercado interno, no final do governo de Juscelino Kubitschek, exauriu, situação que “teve a propriedade de acelerar o esgotamento do pacto populista e, com ele, produziu-se a primeira, mas radical e definitiva, fratura da coalizão hegemônica PSD-PTB: a eleição de Jânio Quadros”.⁸⁰

Em 1964, ocorre a tomada do poder pelos militares. Com a ascensão das Forças Armadas ao poder, o Brasil passa do populismo ao autoritarismo militar.

É oportuno registrar que, a partir do golpe de Estado no Brasil, em 1964, ocorreu uma sucessão de golpes semelhantes em países da América Latina, como na Argentina, no Chile e no Uruguai, configurando novas formas de dominação autoritária, que O'DONNELL caracteriza-as de “autoritarismo burocrático”.⁸¹

O delineamento do processo político brasileiro demonstra que o Estado sempre dirigiu a sociedade, como ente intervencionista e controlador de todas as ações e instituições sociais. Na verdade, o quadro de superioridade do Estado brasileiro em relação à sociedade tem sua forma delineada na gênese do próprio Estado. Enquanto o Estado europeu foi construído a partir de uma burguesia liberal, na América Latina “o Estado não é produto de uma Sociedade nacional e politicamente organizada, tampouco criação exclusiva de uma classe economicamente dominante, mas sim o próprio Estado é o artífice que irá materializar e definir os atores, os grupos sociais e as formas de sociedades existentes”.⁸² De outra parte, o autoritarismo estatal domesticou a sociedade, no sentido de mantê-la apática e submissa, criando a cultura de que tudo deve ser estabelecido e projetado pelo Estado. Resultando uma sociedade desarticulada, sem organização e distanciada dos assuntos públicos, como se estes interessassem apenas a uma casta econômica e política.

Demonstra o autor que da subserviência das elites locais, submetidas “aos interesses das metrópoles, emerge um modelo de Estado capaz de assumir a direção da Sociedade, de efetivar as modificações necessárias independente dos setores regionais, de legitimar o espaço para a negociação entre as oligarquias rurais e as burguesias estrangeiras e de assegurar o consenso dos subordinados através de uma política de cooptação e de distribuição clientelista de favores”.⁸³

Como grave reflexo da tradição autoritária e centralizadora do Estado, resulta o comprometimento do sistema federativo brasileiro. Desde a Constituição de 1891, constata-se

⁸⁰ TAVARES, J. A. G. Op. cit. p. 165-166.

⁸¹ O'DONNELL, Guillermo. *Análise do Autoritarismo burocrático*, p. 19.

⁸² WOLKMER, A. C. *Elementos para uma crítica do Estado*, p. 40.

⁸³ WOLKMER, A. C. *Elementos para uma crítica do Estado*, p. 40.

o artificialismo, o desvirtuamento do princípio federativo. Conforme MAGALHÃES a referida Carta “construiu um modelo federal altamente descentralizado, mas artificial, pois não houve união de Estados soberanos, mas sim uma divisão para se criar uma União artificial, que, por este mesmo motivo, recuou nas Constituições brasileiras posteriores”.⁸⁴ Na verdade, a instituição da federação não significou descentralização na sua plenitude, tendo em vista que o poder continuou concentrado na União. O maior percentual dos recursos públicos, também, ficam com a União, num sistema de repartição que compromete o atendimento das demandas sociais dos demais entes federados. Além disso, não há uma equilibrada distribuição de competências entre os entes federados. Em determinados aspectos, o Estado brasileiro assume a feição de Estado unitário, desconsiderando a soberania dos Estados membros.

Apesar da Constituição Federal de 1988 ter avançado em relação ao sistema federativo, construindo-o em três níveis, ainda guarda forte presença de autoritarismo. O problema reside na concentração de competências em favor da União em detrimento dos demais entes federados, “fazendo com que tenhamos um dos Estados federais mais centralizados no mundo. Esta é uma grave distorção com raízes no autoritarismo das ‘democracias formais constitucionais’ que tomaram conta da América-Latina na década de 90 com a penetração do perverso modelo neoliberal (...)”.⁸⁵

Ao se estabelecer um perfil do Estado no Brasil, deve-se partir da consideração das diversas fisionomias que este tem assumido no decorrer da história, partindo-se desde o período colonial, passando pelas diversas fases do Estado até chegar ao estágio atual. Assim, o Estado brasileiro passou pelas seguintes fases: “Estado Patrimonial-burocrático (Colônia), *Estado Oligárquico* (Império e Velha República), Estado Corporativista (Estado Novo, de 1937), Estado Populista (anos 40 e 50) e Estado Tecnocrático (Pós-revolução de 64)”.⁸⁶ Mantendo nessas transformações caracteres permanentes, que o identificam, em última análise, como um Estado intervencionista.

A tradição autoritária e centralizadora do Estado brasileiro teve suas profundas raízes lançadas no período colonial, quando Portugal transferiu à nova terra seu sistema político-administrativo centralizador e autoritário, de matriz patrimonialista. Para desenvolver seu regime de exploração, a Metrópole montou na Colônia uma organização centralizadora, burocrática e estamental, sob o comando absolutista da Coroa. O Estado brasileiro incorporou,

⁸⁴ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **O Pacto Federal. Descentralização e Democracia**. In: MAGALHÃES, José Luiz Quadros de (Coord.). **Pacto Federativo**, p. 18.

⁸⁵ *Idem*, p. 19.

⁸⁶ WOLKMER, A. C. **Elementos para uma crítica do Estado**, p. 48.

então, a estrutura político-administrativa portuguesa, traduzindo-se num ordenamento autoritário, centralizador e elitista, que assumiu uma posição de superioridade em relação à sociedade, controlando seus segmentos e instituições.

De outra parte, o ordenamento estatal foi montado de forma a favorecer as elites dominantes, que, inclusive, privatizaram o poder, exercendo-o oligarquicamente sem participação popular, em desrespeito ao princípio da soberania popular. O domínio político do Estado sempre esteve sob o comando das elites, que utilizam do Estado para promoverem seus interesses e se manterem no poder, mediante a exclusão do povo. Aliás, situação que se repete no decorrer dos séculos.

1.3. As elites e o domínio político no Brasil

O Brasil, desde a colonização, foi comandado por oligarquias agrárias. Independentemente das diferenças econômicas regionais, destaca-se um comportamento uniforme na defesa dos seus interesses, especificamente a preservação do monopólio da propriedade da terra e na manutenção do seu domínio político sobre a sociedade. No percurso da história oligárquica “uma parte dela se voltou para a produção do açúcar e outra para a produção cafeeira, o que a caracterizou foi a posse dos meios de produção voltados, essencialmente, para a monocultura e o mercado externo e a manutenção da hegemonia política, moldando, com isso, a sociedade à sua imagem”.⁸⁷

Após a etapa da pré-colonização, a próxima fase do processo colonial que foi aproximadamente até o final do século XVII, caracterizou-se pela aceleração do processo de ocupação econômica do território. Uma das especificidades desse período é a estruturação do poder local, apesar da progressiva centralização do poder político pela Coroa. Paralelamente ao incremento econômico, através das lavouras de cana-de-açúcar, em Pernambuco e na Bahia, promovia-se o alargamento das fronteiras físicas do país, chegando ao final do referido período com seu território triplicado, em relação ao inicial. A administração colonial mostrava-se ambígua, por um lado, procurava atrair investimentos privados para aumentar a produção agroexportadora, de outro lado, centralizadora, em razão dos seus objetivos comerciais e fiscais, que proporcionou o surgimento da estrutura de poder local.⁸⁸ Constata-se que,

⁸⁷ WOLKMER, A. C. *Elementos para uma crítica do Estado*, p. 48.

⁸⁸ BURSZTYN, Marcel. *O país das alianças: elites e continuísmo no Brasil*, p. 15-18.

“Reforçados economicamente pela prosperidade dos negócios açucareiros e militarmente pelo desempenho de suas funções de defesa (invasões estrangeiras) e de colonização (conquista de territórios) alguns produtores lograram adquirir o controle efetivo de vastos territórios”.⁸⁹

Os senhores rurais desempenhavam papel preponderante na colonização e defesa das terras conquistadas, constantemente ameaçada por incursões européias, “não era muito considerável a margem de conflito entre o poder privado da nobreza territorial e o poder público, encarnado no Rei e em seus agentes. Por isso mesmo, a Metrópole, não somente se resignava, ante a prepotência dos colonos, como ainda lhes conferia prerrogativas especiais”.⁹⁰ Com tais práticas estabelecia-se um comprometimento recíproco entre a Coroa e os fazendeiros, no sentido daquela preservar os privilégios e latifúndios destes, afastando da possibilidade do acesso à terra “os pequenos produtores de aguardente, mandando destruir as engenhocas; tornava as câmaras privativas dos proprietários de terras, vedando a eleição de mercadores; resguardava o patrimônio dos senhores de engenho, proibindo que fossem executados por dívidas etc. Por tudo isso, o latifúndio monocultor e escravocrata representava, a essa época, o verdadeiro centro de poder da Colônia: poder econômico, social e político”.⁹¹

Em decorrência do “gigantismo das funções militares e de justiça atribuídas aos (ou conquistadas pelos) senhores de terras, bem como em sua posição econômica de ‘rentista’, forma-se a sociedade patriarcal agrária brasileira. É em torno do patriarca – comparável, em escala reduzida, ao Príncipe – que se estrutura um sistema de poder político, semelhante, em escala ampliada, à estrutura familiar”.⁹²

O domínio político dos patriarcas encontrava sua fonte de sustentação no paternalismo. Situação que se concretizava através dos laços de dependência dos pequenos agricultores, arrendatários e escravos em relação aos senhores rurais. A prática paternalista também se estabelecia nas relações entre a Coroa e os senhores rurais.

Tanto durante a Colônia, como no Império, o poder político do senhorio rural era inegável. Com a Independência, o poder político do senhor de terras se conserva e até mesmo se amplia, pois, “com a nova ordem política ele apenas, era chamado a continuar esse mando e poder nas esferas e redobras do Estado”.⁹³ Conforme DUARTE, “Esse desdobramento que vai ser, antes de tudo, o exercício desse poder da aristocracia rural em outra posição, vinha

⁸⁹ BURSZTYN, M. Op. cit. p. 18.

⁹⁰ *Idem*, p. 68.

⁹¹ *Idem, ibidem*.

⁹² *Idem*, p. 21.

⁹³ DUARTE, Nestor. **A Ordem Privada e a Organização Política Nacional: Contribuição à Sociologia Política Brasileira**, p. 95-96.

pôr em outra posição, vinha pôr em função e movimento a nova ordem estatal”.⁹⁴ Como não se alterara a estrutura da sociedade colonial, “a sua dispersão, a sua desintegração, à falta de vínculos sociais mais gerais e amplos, essa ordem privada continuaria a ser a única organização de base e de estrutura superior do império, e dentro dela este teria de conseguir e formar uma futura sociedade política”.⁹⁵

É importante observar que a estruturação político-administrativa brasileira sempre esteve a mercê de “imposição da produção do capital internacional e de interesses exclusivistas de uma elite burocrático-oligárquica, detentora da hegemonia política, econômica e cultural. Neste aspecto, torna-se fácil compreender a total inexistência de uma tradição democrática de descentralização e participação das comunidades locais”.⁹⁶ Com efeito, se instalou um sistema federalista artificial, comprometido pelo autoritarismo e ações centralizadoras, sem reação da sociedade, “porquanto a sociedade frágil, desorganizada e conflituosa sempre esteve à mercê, tanto de relações políticas calcadas no clientelismo, no coronelismo e nos privilégios cultivados pela dominação dos grandes proprietários de terras, quanto de atuações paternalistas, autoritárias e intervencionistas do Estado”.⁹⁷

Na observação de TRINDADE, entre o Império e o fim da Primeira República, a política brasileira será moldada por dois elementos: “Sociedade agrária e liberalismo oligárquico”.⁹⁸ No referido período, “a sociedade brasileira é preponderantemente agrária. As contradições políticas e o controle do Estado se fazem quase inteiramente entre oligarquias rurais. Em consequência, os regimes políticos que se sucedem não ultrapassam os limites do liberalismo oligárquico”.⁹⁹

Com a declaração da independência, assume o poder uma oligarquia formada por grandes proprietários rurais, funcionários e ricos comerciantes, passando a comandar a política brasileira, do poder central às províncias. O sistema eleitoral beneficiava a manutenção da oligarquia instalada no poder. A elite dirigente, representante dos grupos hegemônicos moldaram o Estado no sentido de preservar seus interesses, basicamente na manutenção dos sistemas econômico e social coloniais, estruturados sobre a agroexportação e

⁹⁴ DUARTE, N. Op. cit., p. 96.

⁹⁵ *Idem, ibidem.*

⁹⁶ WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico. Fundamentos de uma nova cultura no Direito**, p. 223.

⁹⁷ *Idem, ibidem.*

⁹⁸ TRINDADE, Héglio. **Bases da democracia brasileira: Lógica liberal e práxis autoritária (1822/1945)**. In: ROUQUIÉ, Alain et alii (Orgs). **Como renascem as Democracias**, p. 58.

⁹⁹ *Idem, ibidem.*

escravidão. Com o acréscimo, da transposição para o Império de formulações jurídicas e políticas que lhes convinham.¹⁰⁰

A concorrência de forças levou a Coroa a promover uma progressiva centralização administrativa tentando aniquilar o poder local. Ocorre que, com essa determinação, “o regime imperial destrói suas próprias bases. Face a uma oposição imensa, ele cai por falta de sustentação política. O Império, que já estava com ‘pés de barro’, perde o equilíbrio e rui”.¹⁰¹ É proclamada a República.

De 1889 até 1930, o exercício do poder político apresenta uma linha de continuidade, identificado como a Velha República ou Primeira República.

O período republicano, aparentemente liberal, se caracteriza pelo autoritarismo, evidenciado na promoção da concentração de poder no governo central, anulando a autonomia dos Estados e municípios. Nesse processo político estabeleceu-se a figura do coronel. LEAL, define o coronelismo “como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico de nossa história colonial”.¹⁰² Claramente, se constitui numa forma de “compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras. Não é possível, pois, compreender o fenômeno sem referência à nossa estrutura agrária, que fornece a base de sustentação das manifestações de poder privado ainda tão visíveis no interior do Brasil”.¹⁰³

Na medida em que o poder central lhe arrebatou o controle sobre o Estado, o coronel é compensado pelo domínio político que conquista sobre as administrações dos Estados e municipalidades, acrescida da influência controladora sobre os organismos públicos situados na sua área de influência.

Na república a interdependência entre o Estado e o coronel se acentua. O papel desempenhado pelo coronel cresce em importância pelo fato do aumento do contingente de eleitores, “o que implica uma dependência do poder central em relação à capacidade dos coronéis de ‘controlar’ as eleições ao nível local; em contrapartida, a progressiva decadência

¹⁰⁰ BURSZTYN, M. Op. cit., p. 37.

¹⁰¹ *Idem*, p. 46.

¹⁰² LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo, no Brasil**, p. 20.

¹⁰³ *Idem, ibidem*.

do sistema latifundiário, aliada à diminuição da importância relativa da *plantation*, permite que o Estado desempenhe um papel de ‘muleta’ do coronelismo”.¹⁰⁴

No entendimento de JANOTTI, “O coronelismo se expressa num encadeamento rígido de tráfico de influências. Sua prática política está muito bem estruturada num sistema eleitoral, onde é possível reconhecer todos os seus passos, localizando-os no tempo e no espaço. Forma-se uma pirâmide de compromissos recíprocos entre o eleitorado, o Coronel, o poder municipal, o poder estadual e o poder federal”.¹⁰⁵

O processo político e econômico da República Velha foi comandado pela oligarquia formada pelos Estados de São Paulo e Minas Gerais. A maioria dos Presidentes da República daquele período foi por ela indicada. A política econômica era tratada de acordo com os interesses da oligarquia.

Registre-se que o sistema oligárquico sofreria o reflexo do enfraquecimento do poder dos coronéis, em razão do aumento populacional urbano e pelo surgimento de novas forças sociais. Os opositores ao regime oligárquico formaram a Aliança Liberal. Ocorreu que, “Com a crise internacional do café e a diminuição da importância do compromisso coronelista, o regime de dominação oligárquica se encontra sem base de apoio. Em 1930, os revolucionários comandados por Vargas assumem o poder do país. O regime político das oligarquias cai, mas os coronéis sobrevivem”.¹⁰⁶

GOMES, identifica a experiência política da Velha República como “um momento de verdadeira decomposição do país. A desordem em todos os campos da realidade social era o signo da perda das reais tradições da nação, ou seja, da ruptura de um caminho evolutivo ‘normal’, justo e bom”.¹⁰⁷ A autora aprofunda sua análise, dizendo que, “a imagem remete-nos a uma fonte de inspiração hobbesiana, como se a sociedade brasileira se encontrasse em verdadeiro estado de natureza: desorganizada, em conflito e sem a presença de um soberano definidor capaz de dar-lhe ordenação e vida. Este estado de natureza/estado de guerra caracterizaria a crise em cujo bojo emergiria a Revolução de 1930 (...)”.¹⁰⁸

¹⁰⁴ BURSZTYN, M. Op. cit., p. 48.

¹⁰⁵ JANOTTI, Maria de Lourdes Monaco. **O coronelismo: uma política de compromissos**, p.11.

¹⁰⁶ BURSZTYN, M. op. cit., p. 57.

¹⁰⁷ GOMES, Ângela Maria de Castro. **O Redescobrimento do Brasil**. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi et alii. **Estado Novo. Ideologia e Poder**, p. 114.

¹⁰⁸ GOMES, A. M. C. Op. cit., p. 114.

O movimento revolucionário congregou um conjunto “de forças sociais que vão desde coronéis, representantes dos interesses açucareiros do Nordeste e da pecuária do Sul, até trabalhadores industriais, passando por militares e pela burguesia urbana”.¹⁰⁹

Com o governo revolucionário, instala-se o processo de desenvolvimento industrial do país, firmam-se as bases do Estado burguês, num processo de complementaridade entre os interesses da industrialização com a manutenção da grande propriedade rural. O desmoronamento do Estado oligárquico não significou o fim das oligarquias.

É de se notar que a burguesia industrial marcou seu espaço e “identidade política face ao bloco oligárquico e, ao mesmo tempo, estabeleceu um novo ‘compromisso de classe’ no poder com os interesses agrários, particularmente com os setores agro-exportadores”.¹¹⁰ Considerando-se que foi “através dessa dupla ação que o aparecimento e consolidação da burguesia devem ser entendidos, pois sua ligação umbilical com a oligarquia teria importantes consequências históricas, originando o chamado ‘estado de compromisso’ institucionalizado pela Constituição de 1934”.¹¹¹

No que pese a burguesia industrial e os setores agro-exportadores “haverem estabelecido um ‘estado de compromisso’, eles tiveram uma coexistência difícil e o período foi marcado por crises contínuas a partir de 1932, o que levou ao estabelecimento do Estado Novo em 1937”.¹¹² Conduzidos pelas diretrizes do Estado Novo, os burgueses industriais e os proprietários rurais “tornaram-se aliados. Contudo, a convergência de interesses não se dissolveu em identidade de interesses. Conflitos e tensões marcaram o seu relacionamento, e foi esse elemento de competição mútua que tornou possível, e até mesmo necessário, que o aparelho burocrático-militar do Estado Novo tivesse um papel de intermediário, o que favoreceu uma interferência contínua das Forças Armadas na vida política da nação”.¹¹³

Concretamente, os anos 30 proporcionaram a formação da burguesia industrial brasileira, despertando nesta o interesse de firmar e ampliar sua influência política, enquanto se verificava o declínio da elite agrária. O enfraquecimento da classe agrária implicou na mudança da base de apoio do poder do Estado, aparentando que o domínio político seria assumido pela burguesia em lugar da classe agrária, considerando-se que, sob o ponto de vista econômico, seus interesses haviam sido priorizados após a revolução, através da implementação da política de industrialização do país. A burguesia industrial frustrou tal expectativa. Assim não ocorreu, “Tratou-se de um deslocamento, e não de um alijamento de forças, pois a transição da década de 30 foi marcada por uma dubiedade que expressou a um só tempo, aspectos renovadores e conservadores, que conviveram simbolicamente com a Nova

¹⁰⁹ BURSZTYN, M. Op. cit., p. 60.

¹¹⁰ DREIFUSS, René Armand. 1964: **A Conquista do Estado. Ação Política, Poder e Golpe de Classe**, p. 22.

¹¹¹ *Idem, ibidem.*

¹¹² *Idem, ibidem.*

¹¹³ *Idem*, p. 23.

Ordem”.¹¹⁴ Com objetividade, DREIFUSS, afirma que o Estado Novo “surgiu porque a burguesia industrial se mostrou incapaz de liderar componentes oligárquicos do ‘estado de compromisso’ ou para impor-se à nação através de meios consensuais, de maneira a criar uma infra-estrutura sócio-econômica para o desenvolvimento industrial”.¹¹⁵

O capital da agricultura, canalizado para aplicação na industrialização, atraiu a classe industrial para compor o quadro de forças do governo central. Ocorreu “uma articulação específica entre a tradicional classe agrária e a nascente burguesia industrial que, longe de impor as respectivas ordens econômicas que representavam, firmaram uma aliança excluindo a participação popular”.¹¹⁶

Na ditadura de Vargas o coronelismo se mantém, para retomar sua influência eleitoral no processo de redemocratização do país, no período seguinte.

A partir de 1946 a República adota procedimentos de legitimação que amenizam o autoritarismo do governo burguês. O populismo seria a tônica dos governos de Vargas, Jânio Quadros e João Goulart. Para DREIFUSS, o populismo “com suas características clientelistas, cartoriais e paternalistas, serviu, por um breve período, para reproduzir ideologicamente e recriar politicamente a idéia de um Estado neutro e benevolente, mito que seria destruído em princípios da década de sessenta”.¹¹⁷

Na verdade, por meio do populismo, as elites dominantes objetivavam, também, “preservar a falta de diferenciação sócio-política que havia sido a característica dos regimes anteriores, em uma tentativa de abafar o aparecimento de organizações autônomas das classes trabalhadoras. A consecução de tais objetivos foi reforçada por medidas autoritárias como, por exemplo, a persistente ilegalidade do Partido Comunista e as restrições sobre o sindicalismo autônomo”.¹¹⁸

O planejamento¹¹⁹ econômico figurou como o grande suporte de legitimação do Estado. Do paternalismo de Vargas até 1945, passa-se ao dirigismo estatal, em que o Estado assume a condição de principal propulsor e coordenador da atividade econômica. No entanto, “para se legitimar – o planejamento – converte-se em instrumento a serviço dos velhos esquemas políticos: as medidas planejadoras são apropriadas pelos grupos tradicionais de poder local, que estabelecem o equilíbrio históricos de forças, que caracteriza o ‘compromisso

¹¹⁴ ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. **O processo político no Brasil: estado e classes sociais**, p. 140.

¹¹⁵ DREIFUSS, R. A. Op. cit., p. 22.

¹¹⁶ ROCHA, M. E. G. T. Op. cit., p. 141.

¹¹⁷ DREIFUSS, R. A. Op. cit., p. 36.

¹¹⁸ *Idem, ibidem.*

¹¹⁹ Sobre planejamento ver CARDOSO, Fernando Henrique. **Aspectos políticos do Planejamento no Brasil**. In: CARDOSO, Fernando Henrique. **O Modelo Político Brasileiro**, p. 83-103.

coronelistas”¹²⁰. Com os métodos de planejamento empregados, o poder central alcança resultados equivalentes aos do populismo. Para BURSZTYN, os resultados são os seguintes: “ausência de mudanças substanciais nas estruturas econômico-sociais e políticas; (...) interdependência entre a indústria internacionalizada, a agricultura ‘arcaica’ de mercado interno e a agricultura de exportação; mediação do Estado nos conflitos entre o capital e o trabalho (a nível urbano) e mediação dos grandes chefes políticos rurais entre os serviços do Estado e as massas de trabalhadores”¹²¹.

Vargas retorna à presidência da República, em 1950, através da articulação das forças populistas que lhe apoiaram no governo anterior, compondo uma aliança de propostas nacionalistas. O segundo governo de Vargas sustentava-se em bases populares urbanas, período em que “As classes sociais haviam adquirido uma configuração própria e buscavam representação política. A burguesia industrial e o proletariado, por exemplo, já eram uma realidade política e cultural, da mesma forma que a crescente classe média e os setores agrário, comercial e financeiro da burguesia”¹²².

Juscelino Kubitschek alcança o poder apoiado pelos setores rural e urbano, representados, respectivamente, pelo Partido Social Democrata e pelo Partido Trabalhista Brasileiro. A administração de Kubitschek, “embora aparentemente baseada na mesma correlação de forças políticas do regime de Getúlio Vargas, implementou uma política de desenvolvimento que resultou em uma mudança drástica no modelo de acumulação, reforçando um padrão de ‘desenvolvimento associado’ com a realização de seu chamado Plano de Metas de 1956 a 1961”¹²³. Acrescente-se que, “a estratégia de desenvolvimento adotada por Juscelino Kubitschek levou a uma redefinição do papel e função da máquina estatal e de seu relacionamento com a sociedade civil, acabando por esgotar as possibilidades de combinação das forças políticas que haviam sido sua base de sustento original”¹²⁴.

João Goulart assume o poder com o apoio de uma aliança populista, integrada, inclusive, por latifundiários. Ocorre que os latifundiários não aceitavam a inclusão do campesinato no processo econômico, social e político. No momento em que Goulart busca estender suas ações populistas ao meio rural ocorre a reação dos latifundiários, ocasionando o rompimento da aliança. Decorre que “A oposição política dos coronéis é fatal para Goulart. As idéias golpistas se difundiam nos meios que defendiam uma via associada à burguesia

¹²⁰ BURSZTYN, M. Op. cit., p. 65.

¹²¹ *Idem, ibidem.*

¹²² *Idem, p. 66.*

¹²³ DREIFUSS, R. A. Op. cit., p. 34.

¹²⁴ DREIFUSS, R. Op. cit., p. 34.

internacional. O golpe militar de 1964 é, então, a expressão da aliança dos setores tradicionais de classe média, organizados pela Igreja e com ação nos partidos políticos, com os setores – também tradicionais – ligados aos interesses latifundiários”.¹²⁵

Nessa mesma linha de pensamento, observa ROCHA, que as elites econômicas que sentiram ameaçados seus privilégios, por várias medidas políticas, “passaram a articular-se contra o governo Goulart, formando uma frente única com os vários setores conservadores da sociedade brasileira (classe média, ruralistas, Igreja tradicional, grande imprensa, movimentos das mulheres e outros)”.¹²⁶

O sistema econômico orientava-se na “superexploração da força-de-trabalho industrial enquanto instrumento propulsor de um processo de acumulação. Nesse sentido, o regime político não podia contar com a legitimidade eleitoral das massas urbanas. Foram, portanto, as bases agrárias que conferiram suporte político aos governos militares”.¹²⁷

O movimento militar de 1964 “se fez, segundo a parcela mais representativa de sua liderança, para impedir que o Presidente da República em exercício João Goulart, fechasse o Congresso, postergasse as eleições e proclamasse o que então se denominava de ‘república sindicalista’, espécie de socialismo cabloco que misturava fraseologia esquerdista e corrupção”.¹²⁸ Com a tomada do poder “a Revolução de 1964 encontra dinâmica própria. Aos poucos assume como tarefa primordial a modernização econômica do país, adiado para período cada vez mais dilatado a prática democrática”.¹²⁹

Apesar do regime implantado em 64 ter conduzido militares à presidência da República, tal fato não significou que o comando dos setores políticos exponenciais do país passassem a ser comandados por militares, pelo contrário, foram dirigidos por civis, “os verdadeiros condutores do poder foram os empresários e tecno-empresários, que controlaram os mecanismos e processos de formulação de diretrizes e tomada de decisão do Estado Brasileiro pós-64”.¹³⁰

Não se pode olvidar que o “conservadorismo tem sido a marca política das elites brasileiras”.¹³¹ Acrescentando-se que as elites têm se mostrado eficientes “na arte do mimetismo político”.¹³²

¹²⁵ BURSZTYN, M. Op. cit., p. 71.

¹²⁶ ROCHA, M. E. G. T. Op. cit., p. 195.

¹²⁷ BURSZTYN, M. Op. cit., p. 71.

¹²⁸ BARROS, Reynaldo e PAIM, Antônio. **A Revolução de 1964 e a nova fundamentação do autoritarismo**. In: BARROS, Reynaldo e PAIM, Antônio. **Curso de Introdução ao Pensamento Político Brasileiro**, unidade XI e XII, p. 115.

¹²⁹ *Idem*, p. 115-116.

¹³⁰ ROCHA, M. E. G. T. Op. cit., p. 229.

¹³¹ BURSZTYN, M. Op. cit., p. 103.

¹³² *Idem, ibidem*.

SODRÉ levanta a questão da contradição entre a burguesia e o latifúndio. Afirma que a burguesia, atualmente, é a classe dominante, pois, “na composição do poder, a burguesia tem predomínio sobre o latifúndio. O aparelho de Estado, em nosso país, está na posse da burguesia: o latifúndio é muito mais dependente dos favores do Estado do que dominador dele”.¹³³

WOLKMER analisa criticamente as relações entre Estado e sociedade, manifestando que o Estado “sempre tomou a dianteira em suas relações com a Sociedade, quer pela imaturidade e ineficiência desta, quer porque o próprio Estado, por meio de suas elites dirigentes e de suas classes dominantes, nunca possibilitou espaço de mobilização e sempre operou para manter um tipo de Sociedade marcadamente dividida, dependente e tutelada”.¹³⁴

Na observação de WOLKMER, a “composição social arcaica, elitista e viciada de dominação, a que o Estado tem prestado conivência e indiscutível apoio, favorece a perpetuação de relações sociais assentadas no clientelismo, no apadrinhamento, no nepotismo, no coronelismo, na ética da malandragem e da esperteza, e, na gama incontável de irregularidades e desvios do padrão cultural de comportamento do homem brasileiro”.¹³⁵

Em decorrência dos processos político, econômico e social, implantados no período colonial, formaram-se elites que, desde então, dominaram o poder político. Inclusive, estruturam o Estado de forma a se manterem no poder e transformá-lo num instrumento vigoroso de propulsão dos seus interesses particulares, manejando-o sem distinguirem o patrimônio público do patrimônio privado, mediante a marginalização econômica do povo e a desconsideração do dever de promoção do bem comum.

As elites privatizaram o poder, exercendo-o de forma oligárquica, priorizando o atendimento dos interesses dos detentores do poder econômico em desconsideração aos anseios e demandas do povo, em claro desrespeito ao princípio da vontade popular.

1.4. As vicissitudes da democracia brasileira

É conveniente assinalar que democracia e liberalismo não se confundem, suas diferenças não impedem que sejam compatíveis, embora, eventualmente, traduzidos como se fossem a mesma categoria. No Brasil, o liberalismo não atingiu os patamares de

¹³³ SODRÉ, Nélon Werneck. *História da Burguesia Brasileira*, p. 304.

¹³⁴ WOLKMER, A. C. *Elementos para uma Crítica do Estado*, p. 46.

¹³⁵ *Idem, ibidem.*

desenvolvimento e de expressão da liberdade contra o absolutismo como nos países mais avançados democraticamente. Aqui o liberalismo expressou o processo de estruturação política do país de acordo com os interesses das elites dominantes, estabelecendo a “discrepante dicotomia que irá perdurar ao longo de toda tradição republicana: a retórica liberal sob a dominação oligárquica, o conteúdo conservador sob a aparência de formas democráticas”.¹³⁶

A trajetória política brasileira demonstra a desconsideração aos princípios liberais e democráticos, tendo em vista que o poder sempre esteve sob o comando de elites, que o exerceram oligarquicamente, impondo sua vontade em desrespeito à vontade popular e, além disso, submeteram o país a intermináveis regimes de exceção, com a supressão da liberdade. Dessa forma, o poder nunca foi partilhado, mas privatizado por aqueles que dispunham dos poderes econômico e político, sem possibilitar que o povo o assumisse. Elites que, efetivamente, não fizeram do Estado um instrumento para promoção do bem comum, mas de promoção dos seus interesses. Liberalismo e democracia são expressões mais retóricas do que realidades no Brasil. Na realidade, os fundamentos democráticos de liberdade e igualdade sempre foram sacrificados em nome de interesses que não os do povo.

Segundo BOBBIO “Ideais liberais e método democrático vieram gradualmente se combinando num modo tal que, se é verdade que os direitos de liberdade foram desde o início a condição necessária para a direta aplicação das regras do jogo democrático, é igualmente verdadeiro que, em seguida o desenvolvimento da democracia se tornou o principal instrumento para a defesa dos direitos de liberdade”.¹³⁷ Atualmente, segundo o pensador italiano, “apenas os Estados nascidos das revoluções liberais são democráticos e apenas os Estados democráticos protegem os direitos do homem: todos os Estados autoritários do mundo são ao mesmo tempo antiliberais e antidemocráticos”.¹³⁸

Para FERREIRA FILHO determinadas tradições de um povo facilitam a democracia. Segundo o autor, uma delas é a “tradição igualitária. Sem a crença de que os homens têm direitos iguais a partilhar o poder fica muito difícil enraizar um modelo que faça da vontade popular a determinante das decisões de governo”.¹³⁹ No Brasil, como já foi ressaltado, o poder sempre esteve sob o domínio de oligarquias, que no decorrer do processo político se sucederam no poder. Desta forma, a vontade popular não se constitui em

¹³⁶ WOLKMER, A. C. *Ideologia, Estado e direito*, p. 124.

¹³⁷ BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*, p. 44.

¹³⁸ *Idem, ibidem*.

¹³⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A reconstrução da democracia: ensaio sobre a institucionalização da democracia no mundo contemporâneo e em especial no Brasil*, p. 52.

determinante e balizamento das decisões governamentais, na medida em que as oligarquias detentoras do poder sempre estiveram comprometidas com os interesses do grande capital nacional e internacional, colocando em segundo plano a realização das aspirações e demandas populares.

Outra tradição, que se alinha com a primeira, acima exposta, “como reflexo, é a experiência de autogoverno. Somente com essa prática se forma a consciência da importância na participação. E conseqüentemente a consciência da responsabilidade de cada um pelo que é do interesse de todos”.¹⁴⁰ Cumpre ressaltar, que a prática do autogoverno requer descentralização do poder, ganhando relevância como espaço para sua concretização o poder local. O autogoverno requer o comprometimento democrático, se realizando mediante a participação do povo na política governamental, em que se possibilite a presença do cidadão na tomada das decisões, como manifestação concreta da vontade popular.

O Brasil não desenvolveu a tradição do autogoverno, na medida em que a origem patrimonialista do Estado influenciou na formação de uma estrutura político-administrativa centralizadora e autoritária, governada por elites oligárquicas, que estabeleceram um sistema antidemocrático de administração, com o afastamento e marginalização do povo nos assuntos públicos. Aliás, como uma forma de dominação e exclusão, as elites sempre transmitiram a idéia de que os negócios do Estado apenas a elas interessavam e não ao povo.

No Brasil, as referidas tradições não se formaram, pelo contrário, aqui se desenvolveu “uma tradição autocrática, avessa a qualquer noção de igualdade entre os homens. Impregnou-se, desde a colônia, a sua elite e o seu povo da convicção de que o poder vem de cima, do príncipe, ou é conquistado pelo mais impetuoso, ou audaz, pela virtú no sentido maquiavélico do termo”.¹⁴¹

SOUZA JUNIOR analisa a democracia sob duplo aspecto: o substancial e o instrumental. Quanto ao aspecto substancial, de cunho filosófico, diz que “a democracia é a concepção política que faz do Estado um meio natural e necessário para servir a Pessoa, em sua dignidade e nos seus direitos fundamentais, realizando o bem comum”.¹⁴² Nessa perspectiva, cabe ressaltar que o Estado brasileiro sempre privilegiou e esteve a serviço das elites, em que o patrimônio e os recursos públicos foram direcionados para favorecer seus interesses e

¹⁴⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A reconstrução da democracia: ensaio sobre a institucionalização da democracia no mundo contemporâneo e em especial no Brasil*, p. 52.

¹⁴¹ FERREIRA FILHO, M. G. Op. cit., p. 55.

¹⁴² SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. *A crise da democracia no Brasil: aspectos políticos*, p. 21.

proporcionarem condições de se perpetuarem no poder, produzindo uma desumana desigualdade social, que se traduz num grave contexto de miséria e exclusão social.

Porquanto, democracia sob o aspecto instrumental ou processo político é o “princípio de organização dos instrumentos políticos, pelo qual os cidadãos devem participar, pelo consentimento, do fundamento e do funcionamento do poder. O consentimento, como fundamento do poder, se efetiva pelo Estado-de-direito, isto é, pela adesão dos cidadãos à Constituição que organizou o Estado e pela sujeição dos poderes constituídos ao império dessa Constituição”.¹⁴³

A democracia, no seu aspecto instrumental, depende essencialmente da garantia e do exercício dos direitos políticos pelos cidadãos, que, em última análise, se traduzem no direito de participação política na escolha dos representantes que integrarão o poder político e na formulação das políticas governamentais. No entanto, não pode passar despercebido a problematização que envolve o exercício dos direitos políticos no Brasil. Em que se destacam as mazelas que incidem no contexto eleitoral, como a violência, a corrupção, o clientelismo, o coronelismo, o abuso do poder econômico, peculiaridades da política brasileira que influenciam a decisão dos eleitores, resultando, invariavelmente, numa representação política ilegítima, descompromissada com a vontade popular. De outra parte, a participação política é inexpressiva, por fatores como a despolitização popular, o autoritarismo e a centralização do Estado, os quais têm se revelados em barreiras para o desenvolvimento de uma cidadania participativa.

O debate sobre a crise da democracia brasileira não é recente, ele vem desde os primeiros anos após a implantação da República. Os diagnósticos e fundamentações variam. Em 1954, em uma de suas conferências, FERNANDES abordou o assunto, retratando a intensidade do debate que se travava, já naquela época, sintetizando argumentos que dominavam as discussões em nível de imprensa, nas manifestações públicas e nos circuitos partidários. Segundo o autor, dizia-se que “o oportunismo impera em toda a parte, ocultando sob as aparências de legalidade pública ou de lealdade política ações e interesses que solapam a ordem legal, a existência livre dos partidos e a influência ativa dos princípios democráticos (...)”.¹⁴⁴ Além disso, comentava-se que “a atividade política e mesmo administrativa escondem uma espécie de exploração comercial do Estado, em escala variável, por indivíduos e por grupos direta ou indiretamente associados ao Governo (...)”.¹⁴⁵ Por último, afirmava-se que “a demagogia ou a incompreensão do presente são os dois pólos que extremam a ação dos

¹⁴³ SOUZA JÚNIOR, C. S. Op.cit., p. 21.

¹⁴⁴ FERNANDES, Florestan. **Mudanças Sociais no Brasil. Aspectos do desenvolvimento da sociedade brasileira**, p. 93.

¹⁴⁵ *Idem, ibidem.*

partidos e dos líderes políticos, distanciando-os da solução dos problemas reais, seja pela irresponsabilidade – que conduz ao seu agravamento direto, pela ausência de propósitos corretos – seja pela cegueira – que conduz ao seu agravamento indireto, pela falta de intervenção eficaz”.¹⁴⁶

Destaca TRINDADE que no Brasil a palavra democracia, quando relacionada a determinados períodos históricos, aparece acompanhada de uma outra, para explicitar seu aspecto restritivo, assim que se fala em “‘democracia coroada’ , referindo-se à monarquia parlamentar do Segundo Império (1840-1889) ou ‘democracia populista’ caracterizando o regime gerado na euforia democratizante do pós-guerra (1945-1964). Mais recentemente, após quase duas décadas de autoritarismo de base militar, o novo modelo proposto pelos mentores da ‘abertura política’ se autoproclamou ‘democracia relativa’”.¹⁴⁷

O citado autor, ao analisar a construção do Estado e a dinâmica do liberalismo, entende que a “formação do Estado nas sociedades periféricas (particularmente na América Latina) foge (...) à concepção clássica do Estado como reflexo da sociedade civil”.¹⁴⁸ Nos países de capitalismo tardio, entre os quais se insere o Brasil, o processo se deu ao inverso. Neles o Estado assume a dianteira do processo de desenvolvimento econômico, produz uma elite dominante comprometida com o Estado, em que este “não é a síntese idealizada da sociedade civil existente, mas, ao contrário, sua função é sobretudo de ser o ‘agente de uma síntese’ numa sociedade profundamente heterogênea”.¹⁴⁹

Acrescente-se que, o Estado brasileiro adotou a organização administrativa burocrática colonial, desencadeando a construção de uma estrutura administrativa centralizadora, burocrática-estamental e autoritária, que, na sua essência, subsiste. Entende TRINDADE, que o intervencionismo estatal acompanhado de outros elementos “‘intervenientes (partidos políticos dominantes, regionais e oligárquicos; forte enquadramento clientelístico rural; ausência de camadas médias organizadas politicamente; organização sindical sob o controle governamental, etc.) tiveram um peso importante na incapacidade, até a década de 30, de viabilizar a institucionalização de formas de participação política e social oriundas da sociedade civil’”.¹⁵⁰

Para SOUZA JÚNIOR, o sistema político “experimentado, pelo menos desde 1891, não só parece esbarrar em sérias dificuldades para efetivar-se na realidade, como se

¹⁴⁶ FERNANDES, F. Op. cit., p. 93..

¹⁴⁷ TRINDADE, H. Op. cit., p. 46.

¹⁴⁸ *Idem*, p. 49.

¹⁴⁹ TRINDADE, H. Op. cit., p. 50.

¹⁵⁰ *Idem*, p. 57.

revela incapaz de por cobro ou dar remédio legal aos abusos, aos conflitos e às irresponsabilidades que naturalmente tendem a acompanhar o exercício da liberdade política e que, muitas vezes, ameaçam a conservação da substância democrática”.¹⁵¹ A história política brasileira indica uma persistente crise democrática. Segundo o autor, não raras vezes “a crise evolui para uma situação paradoxal: para salvaguardar os valores substanciais da democracia, insitos à própria comunidade, suprime-se a democracia política, recorrendo-se à limitação revolucionária do processo político democrático, que atinge o Estado de direito e os direitos políticos”.¹⁵²

No Brasil, o objetivo de atingir a consolidação democrática, em cada período histórico, foi motivo de lutas, invariavelmente, inglórias. Mesmo no decorrer do Segundo Reinado, período em que o Brasil “alcançou o mais alto grau de conciliação entre liberdade política e estabilidade constitucional, havia problemas de organização política que, inclusive, atuaram na transformação da crise de 15 de novembro numa revolução que acabaria mudando a forma de governo e a forma de Estado”.¹⁵³

Em seqüência, no decorrer da República Velha, ocorre, com reflexos futuros, o “pleno amadurecimento da vertente autoritária de inspiração castilhistas, formulada abertamente como alternativa para o sistema representativo. Essa é com certeza a principal herança do período, segundo se evidencia da evolução experimentada pela Aliança Liberal, a hegemonia castilhistas no governo saído da Revolução de 30 e a capacidade do grupo getulista de sobrepor-se às demais vertentes autoritárias e implantar o Estado Novo”.¹⁵⁴

A situação paradoxal da democracia brasileira se evidenciava, também, sob a égide da Constituição de 1891, a qual “nunca funcionou nos termos em que foi modelada no papel. A Constituição, na prática, chamou-se ‘Política dos Governadores’ e ‘Coronelismo’, vale dizer, um sistema até certo ponto feudal de organização política, que permitiu o predomínio da classe senhorial rural, especialmente aquela do eixo São Paulo – Minas”.¹⁵⁵

Os anos 30 marcam uma nova fase da política brasileira. Para NOGUEIRA, foi uma década em que a “modernização capitalista de talhe conservador, feita ‘pelo alto’ e ‘passivamente’, reforçou ao extremo a presença estatal na sociedade, impôs séria derrota à democracia e jogou o País, sete anos depois da chegada ao governo da Revolução de 1930, em

¹⁵¹ SOUZA JÚNIOR, C. S. Op. cit., p. 37-38.

¹⁵² *Idem*, p. 38.

¹⁵³ SOUZA JÚNIOR, C. S. Op. cit., p. 40.

¹⁵⁴ PAIM, A. *História do liberalismo brasileiro*, p. 164.

¹⁵⁵ SOUZA JÚNIOR, C. S. Op. cit., p. 40.

uma das mais perversas ditaduras de sua trajetória republicana: o Estado Novo”¹⁵⁶ Aquela década, ainda que “reproduzindo o passado – vale dizer, o latifúndio, a miséria, a dependência, o autoritarismo, a exclusão -, aqueles foram anos de mudança, de desenvolvimento, de contato mais profundo com a modernidade da indústria, da ciência, do capitalismo. Exatamente por isso, foram ricos em turbulência institucional, agitação política e efervescência cultural”¹⁵⁷

Durante os anos 30 “se organizou a estrutura sindical brasileira – corporativista e subordinada ao Estado -, delineou-se uma política de massas fundada numa espécie de paternalismo estatal (o populismo) e corporificou-se todo um modo de pensar o Estado e o serviço público, coisas que tanta importância teriam nos movimentos posteriores do capitalismo e da classe operária no Brasil”¹⁵⁸

Segundo SOUZA, “O ‘ciclo populista’ brasileiro é freqüentemente citado como exemplo clássico de instabilidade endêmica, arremedo de democracia e substituição por regimes ditatoriais”¹⁵⁹ Essa concepção não é sem razão, considerando que, “A exclusão de grande parte da população do processo político durante o período, as crises freqüentes que pontuaram seu funcionamento, e o golpe militar, em 1964, que lhe pôs fim, fazem dele um exemplo do que até aqui se tem afigurado como o sombrio horizonte das democracias latino-americanas”¹⁶⁰

Os problemas da democracia brasileira decorrem, além de outros fatores, do modelo de desenvolvimento sócio-econômico implementado no país, que “teria se manifestado incongruente com uma organização horizontal e autônoma dos vários grupos sociais, vista como condição necessária para o funcionamento de um sistema democrático”¹⁶¹ Constata-se que no processo político brasileiro situações como o “populismo, clientelismo e coronelismo é que descreveriam as várias modalidades de participação e integração políticas. Um sistema partidário-parlamentar não institucionalizado e o corporativismo estatal é que regeriam as relações de representação entre os interesses da sociedade e o Estado”¹⁶²

Questiona-se a efetiva possibilidade da institucionalização da representação política, diante de um Executivo controlador da economia e do desenvolvimento, que força a

¹⁵⁶ NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado*, p. 21.

¹⁵⁷ *Idem*, p. 22.

¹⁵⁸ *Idem*, *ibidem*.

¹⁵⁹ SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *A democracia populista (1945/1964): Bases e limites*. In: ROUQUIÉ, Alain et alii (Orgs.). *Como Renascem as Democracias*, p. 73.

¹⁶⁰ SOUZA, M. C. C. *A democracia populista (1945/1964): Bases e limites*. In: ROUQUIÉ, Alain et alii (Orgs.). *Como Renascem as Democracias*, p. 74.

¹⁶¹ *Idem*, p. 75.

¹⁶² *Idem*, *ibidem*.

concentração do poder decisório para cumprir seus desígnios redistributivistas, colocando-se numa posição de superioridade em relação ao Poder Legislativo, em desrespeito a um dos postulados do sistema democrático e liberal que é a independência dos Poderes.

A queda do Estado Novo, devolveu esperanças ao povo brasileiro de ingressar num período de construção efetiva da democracia, que se desenvolvesse um “processo político que realizasse, no plano do funcionamento do poder, a irreprimível vocação brasileira à democracia. Mas a nossa elite, ainda presa demasiadamente aos preconceitos constitucionais de 1891, desperdiçou, mais uma vez, a oportunidade de criar um modelo novo, adequado à nossa realidade e que possibilitasse remédios constitucionais aos inevitáveis conflitos, abusos e crises, inseparáveis da vida política”.¹⁶³ O regime instituído a partir de 1946 não deixou de ser frustrante para o povo, que até 1964, “assistiu, afora alguns levantes militares e a muitas agitações, a pelo menos duas deposições presidenciais, e mais ao suicídio de Vargas e à renúncia de Quadros”.¹⁶⁴

A abertura democrática de 1946 não significou o rompimento com a estrutura institucional e política do Estado Novo. Na verdade, ocorreu que ao restabelecimento das instituições liberais resgatadas pela Constituição Federal de 1946 (pluralismo partidário, eleições diretas, separação dos poderes), “foi acoplada a estrutura anterior, marcada pelo sistema de interventorias, pelo corporativismo sindical e pela presença de uma burocracia estatal detentora de importante capacidade decisória”.¹⁶⁵

Em 1964, com a tomada do poder pelos militares, inaugura-se um novo período de autoritarismo no país. Seu precedente foi o Estado Novo, de Getúlio Vargas, governo autoritário, incondicionalmente, apoiado pelos militares. Na ditadura militar foi mantido o sistema presidencial, em que o presidente era indicado pelas organizações militares, com posterior beneplácito de um Colégio Eleitoral.¹⁶⁶

Em 1974, o governo militar se inclinava lentamente ao restabelecimento do estado de direito, tomando medidas nesse sentido, como o restabelecimento do multipartidarismo. A disposição do Presidente da República da época era de encaminhar, gradualmente, o país à democracia, tomando as primeiras iniciativas através de um processo de liberalização.

¹⁶³ SOUZA JÚNIOR, Op. cit., p. 41.

¹⁶⁴ *Idem, ibidem.*

¹⁶⁵ SOUZA, M. C. C. S. **A democracia populista (1945/1964): Bases e limites.** In: ROUQUIÉ, Alain et alii (Orgs.). **Como Renascem as Democracias**, p. 93.

¹⁶⁶ SKIDMORE, Thomas E. **A lenta via brasileira para a democratização: 1974-1985.** In: STEPAN, Alfred. (Org.). **Democratizando o Brasil**, p. 27-28.

No entendimento de WEFFORT, o que se denomina de “transição política começa em 1974 com a chamada ‘política de distensão’ do general Geisel. Antes disso – de 1968 a 1974 – foi o período do ‘milagre econômico’ e também a ditadura mais violenta e criminosa de nossa história. Significa dizer que a transição se iniciou quando a economia começou a perder ritmo”.¹⁶⁷

Em 1968, foi editado o Ato Institucional nº 5 (AI-5), que reservou “ao Poder Revolucionário possibilidades de intervenção ainda mais profundas nos Direitos Humanos, bem como na vida política, administrativa e econômica do País”.¹⁶⁸ Enquanto segmentos da esquerda “sairam à luta armada na esperança de tornar real o sonho de uma revolução social. Não se falava em ‘ruptura do tecido social’ naquela época, mas em revolução. Ao mesmo tempo, setores da direita partiam para mais um golpe de Estado – o do Ato Institucional nº 5 – que haveria de transformar o regime militar em uma ditadura sangrenta”.¹⁶⁹

Durante os dez primeiros anos de ditadura, a organização política do país foi destruída. Os partidos foram extintos em 1965 e instituiu-se o “simulacro do bipartidarismo ARENA – MDB. Nos anos de terror, sob o governo Médici, a própria imprensa viu-se reduzida a um simulacro de si própria. No limite, era o próprio Estado, agente do terror, que, depois de destruir o sistema político, passou a destruir-se a si próprio”.¹⁷⁰

Com o General Figueiredo tem continuidade o processo de transição política. É editada a lei de anistia. Retorna o bipartidarismo. Para sucessão de Figueiredo a oposição indica o nome de Tancredo Neves, que vence no Colégio Eleitoral, o qual, em decorrência de grave enfermidade faleceu antes de assumir o poder. Em decorrência, chega a presidência da República seu vice-presidente, José Sarney.

A tradição política brasileira, marcada pelo conservadorismo, legou uma sucessão de equívocos políticos, entre eles uma concepção desvirtuada da política. A história demonstra que a política é privilégio reservado para alguns, “história que, até aqui, mal conseguiu constituir um espaço público onde a atividade política, quase sempre limitada às classes dominantes, pudesse se diferenciar das atividades da vida privada. E mais: uma história em que os conservadores são os eternos vitoriosos”.¹⁷¹

A atual Carta Magna propiciou condições, tanto políticas como institucionais, para o avanço democrático do Brasil, possibilitando que os vários segmentos da sociedade se manifestem, através de eleições, compreendendo todas as esferas de governo e dos organismos

¹⁶⁷ WEFFORT, Francisco. **Por que democracia?** In: STEPAN, Alfred (Org.). **Democratizando o Brasil**, p. 484.

¹⁶⁸ BRUM, Argemiro Jacob. **Democracia e partidos políticos no Brasil**, p. 110.

¹⁶⁹ WEFFORT, F. **Por que democracia?** In: STEPAN, Alfred (Org.). **Democratizando o Brasil**, p. 485.

¹⁷⁰ WEFFORT, F. **Por que democracia?** In: STEPAN, Alfred (Org.). **Democratizando o Brasil**, p. 506.

¹⁷¹ *Idem*, p. 487.

de representação política – parlamentos e partidos –, sobre os destinos do país. Para MOISÉS, a Constituição Federal vigente avançou consideravelmente em direção ao aperfeiçoamento democrático, tendo em vista que “os partidos políticos voltaram a propor-se como mediação entre o privado e o público; o funcionamento dos Legislativos, por limitado que ainda seja, passou a condicionar a ação dos Executivos, e os processos eleitorais retornaram à sua função de organizar a competição para a formação dos governos”.¹⁷²

A Carta Magna ensejou o aperfeiçoamento do sistema político, com efetivo avanço democrático em relação ao arcabouço jurídico e institucional do período ditatorial, ensejando a institucionalização de regras sobre a escolha dos representantes políticos, a periodicidade dos mandatos, a definição do direito de participação do cidadão nos processos eleitorais, consagrou o sufrágio universal e o voto secreto, avançou na concepção de cidadania, dos direitos individuais e coletivos e ampliou o alcance dos direitos sociais.

No entanto, o primeiro governo civil não correspondeu aos anseios dos brasileiros “ao superdimensionar as expectativas sociais em torno da sua própria capacidade de atendimento às demandas”,¹⁷³ ao ponto de gerar instabilidades governamentais. O comportamento e as práticas políticas adotadas pelo novo governo também frustraram os anseios de mudanças da sociedade, que esperava novas formas de atuação política, com mudanças da própria cultura política nacional, antes de mais nada, comprometidas com os elevados princípios democráticos. Ao contrário, adotou práticas que demonstravam tendências “a acentuar o caráter patrimonial e clientelista do sistema político, o resultado é uma espécie de hiperinflacionamento da crise de governabilidade. A corrupção, associada ao favoritismo, tende a crescer ainda mais na medida em que a ‘administração eleitoral da economia’, em vez de fortalecer a relação dos partidos com a sociedade, privatiza a prática política ao acentuar o ‘clientelismo estatal’”.¹⁷⁴

O aprisionamento da Nova República a velhas e reprovadas práticas políticas, revelou o lado perverso da política brasileira, sempre comprometida com matrizes de fundo oligárquico e de prevalência do Estado sobre a sociedade civil, não conseguindo se libertar das amarras geradas pela secular privatização do espaço público.

Após três décadas, em 1989, os brasileiros tiveram a oportunidade de eleger diretamente seu presidente. Passados três anos da eleição, o Presidente foi afastado do poder.

¹⁷² MOISÉS, José Álvaro. **Dilemas da Consolidação Democrática no Brasil**. In: MOISÉS, José Álvaro e ALBUQUERQUE, José Augusto Guillon (Orgs.) **Dilemas da Consolidação da Democracia**, p. 153-154.

¹⁷³ MOISÉS, J. A. **Dilemas da Consolidação Democrática no Brasil**. In: MOISÉS, José Álvaro e ALBUQUERQUE, José Augusto Guillon (Orgs.) **Dilemas da Consolidação da Democracia**, p. 157.

¹⁷⁴ *Idem*, p. 158.

No período do governo Collor registraram-se “enormes manifestações populares e a maior intervenção na propriedade privada já vista no país, com o confisco de contas correntes e da poupança. Foram anos de recessão e revolta, de corrupção institucional e mobilização da sociedade. Foram anos também em que a imprensa teve uma participação na vida política”.¹⁷⁵

Verificou-se que a formação do Estado brasileiro seguiu e incorporou o modelo português, refletindo sua organização patrimonial, burocrática e estamental. Esses componentes conjugados delinearam o Estado autoritário, centralizador, burocrático e clientelista. A formação do Estado antecedeu à nação, assumindo uma posição de superioridade em relação à sociedade, a qual se mostrou desorganizada e frágil, sem forças para estabelecer uma relação equilibrada de poder com aquele.

Registre-se que o poder político foi privatizado por elites dominantes, que transformaram o Estado em instrumento propulsor dos seus interesses, sem distinguirem entre o patrimônio público e o patrimônio privado, agindo como se os bens do Estado fossem propriedade particular. Elites que sempre exerceram o poder de forma oligárquica e conservadora, mediante a exclusão do povo do processo decisório, sem possibilitar a participação e em desrespeito ao princípio da vontade popular.

A história político-administrativa brasileira evidencia o comprometimento das elites oligárquicas com os grandes proprietários rurais e com os detentores do poder econômico, em contrapartida, mostram-se descompromissadas com os interesses e demandas populares, evidenciando que não governam visando a realização do bem comum. Elites que, para se manterem no poder, recorrem a padrões de relacionamento com o povo baseadas no clientelismo e na cooptação política, servem-se de práticas como o coronelismo, a violência e a corrupção eleitorais. Além disso, promovem a despolitização popular, gerando a crença de que os negócios públicos interessam apenas a elas e não ao povo.

O autoritarismo, a centralização político-administrativa do Estado, o exercício oligárquico do poder, são particularidades do processo político brasileiro evidenciadoras de que os princípios liberais e democráticos não são respeitados, não passando da literalidade constitucional e de figuras de retórica, sem historicidade real. Esse contexto histórico-político resulta na produção da crise do sistema representativo brasileiro, assunto que será enfrentado no capítulo seguinte.

¹⁷⁵ CONTI, Mário Sérgio. *Notícias do Planalto: a imprensa e Fernando Collor*, p. 9.

CAPÍTULO 2

2. SISTEMA REPRESENTATIVO BRASILEIRO – CRISE DE UM MODELO

2.1. Revisão histórica da democracia representativa

O sistema representativo é uma realidade moderna. Sistema de governo que não figurava entre as primeiras organizações de poder. Compreende-se a sua inexistência, na antiguidade, por não ser necessária. A própria sociedade formou-se a partir do momento que o indivíduo sentiu a indispensabilidade de se unir a outros para ter segurança. Assim que, tanto a sociedade, como as instituições políticas e sociais formaram-se de acordo com a necessidade. Os impérios de tempos remotos, dominados por um sistema de governo teocrático, desconheciam a vontade individual, e, em conseqüência, o sistema representativo.

De igual forma, não se tem conhecimento que existisse na Grécia Antiga a representação política. A organização grega de poder estruturava-se sobre as Cidades-Estado, unidades políticas de pequenos contingentes populacionais e de reduzida extensão territorial, que possibilitavam o exercício da democracia direta, dispensando um sistema de representação.

A democracia direta é filha da Grécia, praticada com maior intensidade em Atenas, onde o povo se reunia em praça pública para exercitar, sem intermediários, o poder político. O órgão máximo de poder, que unificava a soberania executiva, legislativa e judicial, era a assembleia dos cidadãos, que diretamente decidia as questões do Estado.

Os cidadãos se reuniam no Ágora (praça pública), que correspondia ao “Parlamento nos tempos modernos”.¹⁷⁶ Segundo ALENCAR, “A praça representava o grande

¹⁷⁶ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, p. 268.

recinto da nação; diariamente o povo concorria ao comício; cada cidadão era orador, quando preciso. Ali discutiam-se todas as questões do estado, nomeavam-se generais, julgavam-se crimes. Funcionava a *demos*, indistintamente como assembléia, conselho ou tribunal: concentrava em si os três poderes legislativo, executivo e judicial”.¹⁷⁷

Entre os doutrinadores políticos da Grécia Antiga destacam-se os gênios de Platão e de Aristóteles. Entre outras obras sobre política, Platão escreveu: *O Político, As Leis e A República*. No diálogo *A República*, MOSCA destaca que Platão descreve “a cidade ideal e indica as causas da decadência que fazem com que, da cidade ideal, possa-se gradualmente chegar à tirania, isto é, à pior das formas de governo”.¹⁷⁸

Pode-se afirmar, que o maior pensador do mundo helênico foi Aristóteles, estudou todos os segmentos do conhecimento humano do seu tempo, cujas idéias se projetaram para a posteridade. No âmbito da política, destaca-se sua obra *A Política*. Particularmente, na obra citada, Aristóteles descreve as principais formas de governo: democracia, aristocracia e monarquia. MOSCA, interpretando Aristóteles, manifesta que a “monarquia consiste na concentração de todos os poderes em um só homem, a aristocracia na atribuição da soberania a uma classe restrita de cidadãos e a democracia no fato de que todos os poderes emanam da vontade de todos os cidadãos”.¹⁷⁹ Antes disso, Aristóteles, no seu clássico *A Política*, aborda a finalidade do Estado, lecionando que, “O fim da sociedade civil é, portanto, viver bem; todas as suas instituições não são senão meios para isso, e a própria Cidade é apenas uma grande comunidade de famílias e de aldeias em que a vida encontra todos estes meios de perfeição e de suficiência”.¹⁸⁰

As idéias de Platão e Aristóteles em significativos pontos convergiam, é o caso em que ambos “admitem um critério ético, segundo o qual o poder encontra sua justificação e torna-se legal à medida em que é exercido no interesse dos governados”.¹⁸¹

Na Inglaterra é que se verificou a progressiva evolução do sistema representativo. A estrutura feudal inglesa, no seu começo, era comandada por um rei dotado de todo poder, que, posteriormente, passou gradativamente a sofrer limitações, culminando no século XVII, com a instituição de uma monarquia representativa. Exemplo do exercício tirânico do poder foi João Sem Terra, que governava discricionariamente, atacando direitos e liberdades da nobreza, clero e burguesia. As injustiças reais provocaram a insurreição dos barões, que demandavam o restabelecimento das leis e liberdades. Os barões exigiram de João

¹⁷⁷ ALENCAR, José de. *O systema representativo*, p. 35.

¹⁷⁸ MOSCA, Gaetano e BOUTHOU, Gaston. *História das doutrinas políticas desde a antigüidade*, p. 47.

¹⁷⁹ *Idem*, p. 54.

¹⁸⁰ ARISTÓTELES. *A Política*, p. 56.

¹⁸¹ MOSCA, G. e BOUTHOU, G. *Op. cit.*, p. 55.

Sem Terra “a observância de um pacto que estabelecia os direitos e os deveres recíprocos do rei e de seus vassallos. Este pacto foi a *Magna Charta*, elaborada em 1215”.¹⁸²

TORRES considera a Magna Carta “o momento inicial da história constitucional da Inglaterra e talvez da história constitucional como tal, desde que entendamos por esta expressão o processo multissecular no curso do qual foram sendo gerados os instrumentos jurídicos-institucionais de controle do poder político que viriam a caracterizar a democracia ocidental moderna”.¹⁸³

A instituição política significativamente representativa formou-se na Inglaterra: o Parlamento. Fruto de um processo evolutivo histórico até sua consolidação, que começou no século XII, pela prática do rei, em alguns assuntos, consultar o conselho, também chamado de Parlamento.

Os progressos políticos proporcionados pela observância da Carta Magna refletiram na composição do Parlamento inglês, que teve ampliada sua representação com a inclusão de representantes de cavaleiros de cada divisão territorial e de representantes das comunas. No curso do século XIV, o Parlamento dividiu-se em duas Câmaras, formaram-se as Câmaras dos Lordes e a dos Comuns.¹⁸⁴

A Câmara dos Lordes era composta pelos prelados e nobres. Não eram eleitos. Segundo TORRES, “os magnatas – laicos e eclesiásticos, abades inclusive – integravam o parlamento por força de convocação do rei, não como representantes eleitos de um hipotético corpo da nobreza ou das *bases* eclesiásticas”.¹⁸⁵

Já a Câmara dos Comuns era composta de representantes da pequena nobreza e das comunidades, com o significativo detalhe de que eram eleitos pelas comunidades. Pondera TORRES, a representação parlamentar na Câmara dos Comuns, “a partir da designação de representantes das comunidades dos condados e burgos por estas mesmas comunidades, fazia com que todos os homens livres estivessem efetivamente deliberando sobre os assuntos de interesse comum”.¹⁸⁶

Expressa, ainda, TORRES, que os representantes “deveriam ser expressamente providos por seus constituintes com *plenos poderes – plena potestas* – a fim de que ficasse garantido de antemão que o deliberado por eles a todos comprometeria. O que é dizer que se conferia ao representante grande responsabilidade e discricção na avaliação do que melhor

¹⁸² MOSCA, G. e BOUTHOU, Op. cit., p. 157.

¹⁸³ TORRES, João Carlos Brum. **Elementos para um Estudo Histórico-Conceitual das Formas Fundamentais de Representação Política no Ocidente**, p. 195.

¹⁸⁴ MOSCA, C. e BOUTHOU, G. Op. cit., p. 159.

¹⁸⁵ TORRES, J. C. B. Op. cit., p. 253.

¹⁸⁶ TORRES, J. C. B. Op. cit., p. 264.

convinha a seus constituintes”.¹⁸⁷ Sendo conveniente acrescentar, para melhor entendimento que, “a democracia moderna – isto é, a democracia representativa, aquela em que a decisão sobre o que a todos concerne não é feita direta e imediatamente por todos e por cada um – começa a nascer precisamente aqui, na aplicação ao campo político da velha regra processual do direito romano”.¹⁸⁸

O Parlamento inglês progressivamente consolidou sua supremacia em relação à Coroa e tornou-se a “instância de representação política fundamental e decisiva do país – responsável a partir de meados do século XVIII, inclusive pela constituição do gabinete e assim do executivo – sem, por isso, deixar de reconhecer e preservar o rei como expressão simbólica da vontade nacional”.¹⁸⁹

O liberalismo sucedeu ao absolutismo. Este caracterizou-se pela centralização do poder e inexistência de liberdade, em que o monarca concentrava os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com a crença de que o monarca era o Estado. Na França, um dos expoentes desse entendimento foi Luís XIV, que julgava ser o próprio Estado.

A Revolução Francesa é o marco do fim do absolutismo, a ascensão da burguesia ao poder e a afirmação da ideologia liberal. Segundo WOLKMER, “O Liberalismo surgiu com uma nova visão global do mundo, constituída pelos valores, crenças e interesses de uma classe social emergente (a burguesia) na sua luta histórica contra a dominação do feudalismo aristocrático fundiário, entre os séculos XVII e XVIII, no continente europeu”.¹⁹⁰ Explica o autor citado que, desta forma, “o Liberalismo torna-se a expressão de uma ética individualista voltada basicamente para a noção de liberdade total que está presente em todos os aspectos da realidade, desde o filosófico até o social, o econômico, o político, o religioso etc”.¹⁹¹

O núcleo político, o qual interessa diretamente à presente pesquisa, compreende os direitos políticos. Os princípios políticos do liberalismo são os seguintes: “o consentimento individual, a representação e o governo representativo, o constitucionalismo político (o Estado de Direito, o império da lei, a supremacia constitucional, os direitos e garantias individuais), a teoria da Separação dos Poderes (descentralização administrativa e restrição da atividade do Estado) e a soberania popular”.¹⁹²

¹⁸⁷ TORRES, J. C. B. Op. cit., p. 264-265

¹⁸⁸ *Idem*, p. 265.

¹⁸⁹ *Idem*, p. 329.

¹⁹⁰ WOLKMER, A. C. *Ideologia, Estado e Direito*, p. 116-117.

¹⁹¹ *Idem*, p. 117

¹⁹² WOLKMER, A. C. *Ideologia, Estado e Direito*, p. 118.

Embora liberalismo e democracia não sejam um mesmo fenômeno político, são compatíveis entre si, nesse sentido anota WOLKMER que “a ideologia liberal evoluiu e prolongou-se no bojo da Democracia contemporânea”.¹⁹³ Ainda, conforme o citado pensador “O surgimento da sociedade de massa urbanizada e industrial, a ampliação da cidadania e a participação popular, bem como o avanço social da Democracia representativa criaram possibilidades reais para a democratização do próprio Liberalismo”.¹⁹⁴

Os principais pensadores da ideologia político liberal foram LOCKE, MONTESQUIEU, ROUSSEAU e MILL.

LOCKE escreveu o clássico *Dois Tratados Sobre o Governo*. Para LOCKE, naturalmente, o homem nasce no estado de natureza. Nesse estado, encontra-se em liberdade, igual e independente. Num segundo estágio, o homem abdica do estado de natureza e ingressa na sociedade civil ou política, motivado pela necessidade de conservação de forma segura e pacífica dos seus direitos, direito à vida, à liberdade e preservação dos seus bens materiais, aos quais o pensador denomina-os, genericamente, de propriedade.¹⁹⁵ Adverte LOCKE, que essa passagem do estado de natureza à sociedade civil, em que o homem se resigna ao poder político de outrem, depende do “seu próprio consentimento”.¹⁹⁶

Nesse sentido, interpreta CHEVALLIER que “o ponto de partida de toda a sociedade civil é o consentimento dado por um certo número de homens para a formação de um único corpo político”.¹⁹⁷ No consentimento do povo, o poder se legitima.

A sociedade civil se conduzirá pela observância do princípio majoritário. Pois, segundo LOCKE, “Quando qualquer número de homens consentiu desse modo em formar uma comunidade ou governo, são, por esse ato, logo incorporados e formam um único corpo político, no qual a maioria tem o direito de agir e deliberar pelos demais”.¹⁹⁸

Para a sociedade política e o governo alcançarem seus fins, o principal mecanismo é a lei positivada. Alude LOCKE que, “a lei positiva primeira e fundamental de todas as sociedades políticas é o estabelecimento do poder legislativo (...)”.¹⁹⁹ LOCKE considera o legislativo o “poder supremo da sociedade política”.²⁰⁰ Selecionado e instituído

¹⁹³ WOLKMER, A. C. Op. cit., p. 119.

¹⁹⁴ *Idem, ibidem.*

¹⁹⁵ LOCKE, John. *Dois Tratados sobre o governo*, p. 495.

¹⁹⁶ *Idem*, p. 468.

¹⁹⁷ CHEVALLIER, Jean-Jacques. *História do Pensamento Político: o declínio do Estado-Nação monárquico*, p. 44

¹⁹⁸ LOCKE, J. Op. cit., p. 469.

¹⁹⁹ *Idem*, p. 502-503.

²⁰⁰ *Idem*, p. 503.

pelo povo, representa o consenso da sociedade. Legitimado a legislar pela autoridade recebida do povo, suas leis requerem o dever de obediência de cada indivíduo.

Ainda que o Legislativo seja o poder supremo, modificável e destituível pela sociedade, leciona LOCKE, que o Legislativo é “apenas um poder fiduciário para agir com vistas a certos fins, cabe ainda ao povo um poder supremo para remover ou alterar o legislativo quando julgar que este age contrariamente à confiança nele depositada”.²⁰¹

Quanto ao poder supremo da sociedade de alterar ou destituir o legislativo, CHEVALLIER manifesta que “ela jamais é desvestida de seu poder, de certa forma ‘residual’; pode-se dizer que a comunidade detém uma soberania ‘potencial’, distinta da soberania ‘atual’ do legislativo”.²⁰²

MONTESQUIEU figura entre os expoentes do liberalismo e, de forma especial, em relação ao assunto abordado neste trabalho, a democracia representativa. É, também, o idealizador do princípio constitucional da separação dos poderes. Na célebre obra, *O Espírito das Leis*, tratou dos fundamentos doutrinários da tripartição dos poderes, em que consagra a representação política como a forma viável e possível para se governar os grandes Estados.

Contestador da democracia direta, MONTESQUIEU pautava sua crítica pela impossibilidade de se praticá-la nos grandes Estados e pela inconveniência de ser adotada pelos pequenos. Afirma o pensador citado que, “Num Estado livre, todo homem reputado ter alma livre deve ser governado por si mesmo. Por isso precisaria que o Povo, no seu todo, tivesse o Poder Legislativo. Como porém isso é impossível nos Estados grandes e está sujeito a muitos inconvenientes nos pequenos, precisa que o Povo faça, por seus representantes, tudo que não pode fazer por si”.²⁰³ Essa passagem da obra do pensador francês demonstra sua opção e confiança no exercício do Poder Legislativo pelos representantes escolhidos pelo povo.

MONTESQUIEU não tinha dúvidas da capacidade e sabedoria do povo para escolher seus legítimos representantes, acreditava nas suas condições de conhecer e distinguir os mais preparados para ser sua voz nos parlamentos.

O autor de *O Espírito das Leis*, apesar de reconhecer a capacidade do povo para eleger seus representantes, não concordava com o procedimento das democracias antigas (Repúblicas) do povo participar do governo, de tomar decisões próprias do Poder Executivo,

²⁰¹ LOCKE, J. Op. cit., p. 518.

²⁰² CHEVALLIER. J. J. Op. cit., p. 47.

²⁰³ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo**, p. 171.

em razão de considerá-lo despreparado para tanto.²⁰⁴ Na sua observação, o povo não tinha condições para se pronunciar sobre os negócios do Estado e da sociedade, tarefa que entendia reservada aos seus representantes, dotados de melhor preparo e conhecimento para o desempenho desse mister.

MONTESQUIEU laborava pelo estabelecimento de claras atribuições e delimitação da ação dos Poderes, preservando a órbita de competência de cada um. Coerente com esse delineamento, entendia que ao Poder Legislativo não cabia exercer atribuições do Poder Executivo, mas se pautar pela concretização das suas finalidades essenciais, de elaborar as leis e de fiscalizar o Poder Executivo.²⁰⁵

Para MONTESQUIEU, a essência da democracia reside no pressuposto básico de que o povo seja o soberano, convicção que delineou em sábias palavras: “Quando, na República, o Povo no seu todo tem o poder soberano, é uma democracia”.²⁰⁶ Entendia o citado pensador que, ao eleger os seus representantes, o povo outorga parte da sua soberania, movido, antes de mais nada, pela confiança que deposita nos escolhidos, pois, “O Povo é admirável para escolher aqueles a quem deve confiar qualquer parcela da sua autoridade”.²⁰⁷

ROUSSEAU, adepto da democracia direta, não aceitava o princípio da representação do povo. Para ele, “A soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada; consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa: ou é a mesma, ou é outra – não existe meio-termo”.²⁰⁸ O referido autor não visualizava os deputados como legítimos representantes do povo, apenas como “simples comissários, e nada podem concluir definitivamente”.²⁰⁹

Segundo BENEVIDES, “a idéia de irrepresentatividade do povo soberano estava ligada, no pensamento de Rousseau, à função legislativa”²¹⁰, pois, conforme escreve o autor do Contrato Social, “Toda lei que o povo não tenha ratificado diretamente é nula, não é uma lei”.²¹¹ Motivado por suas idéias contrárias às de MONTESQUIEU, ROUSSEAU crítica o sistema representativo constitucional inglês, afirmando que, “O povo inglês pensa ser livre, mas está redondamente enganado, pois só o é durante a eleição dos membros do Parlamento;

²⁰⁴ MONTESQUIEU, C. S. Op. cit., p. 171.

²⁰⁵ *Idem*, p. 173.

²⁰⁶ *Idem*, p. 86.

²⁰⁷ *Idem*, p. 87.

²⁰⁸ ROUSSEAU, Jean -Jacques. **O contrato social**, p. 114.

²⁰⁹ ROUSSEAU, J. J. Op. cit., p. 114.

²¹⁰ BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**, p. 52.

²¹¹ ROUSSEAU, J. J. Op. cit., p. 114.

assim que estes são eleitos, ele é escravo, não é nada. Nos breves momentos de sua liberdade, pelo uso que dela faz bem merece perdê-la”.²¹²

Se ROUSSEAU não admite a representação do povo no Poder Legislativo, já com relação ao Poder Executivo, muda totalmente de posicionamento, aceitando-a. Justifica a representação popular no Executivo (Governo) com o argumento de que, “Sendo a lei apenas a declaração da vontade geral, torna-se claro que, no poder legislativo, o povo não pode ser representado; mas pode e deve sê-lo no poder executivo, que nada mais é que a força aplicada à lei”.²¹³ Ratificação desse posicionamento de ROUSSEAU encontra-se em outra página do Contrato Social, ao dizer que, “o poder legislativo pertence ao povo, e só a ele deve pertencer. É fácil perceber, ao contrário, pelos princípios anteriormente estabelecidos, que o poder executivo não pode pertencer ao conjunto dos cidadãos como legislador ou soberano, pois que esse poder consiste apenas em atos particulares que não são, em absoluto, da alçada da lei, nem, por conseguinte, da do soberano, cujos atos só podem ser leis”.²¹⁴

Para VIEIRA, a democracia em Rousseau, deve ser entendida “não como uma forma de governo, mas como uma concepção de existência humana que considera o público superior ao privado e que representa um valor moral objetivo que se deve universalizar”.²¹⁵ No entendimento do citado autor, “A noção de Democracia em Rousseau contém implícitas algumas condições indispensáveis à sua realização: a) A Igualdade de participação. (...) b) O Político como espaço autônomo do agir humano. (...) c) A participação direta no poder soberano”.²¹⁶

Na observação de VIEIRA, o inconformismo de Rousseau com o sistema representativo, “lança uma luz sobre este assunto cada vez mais presente na política contemporânea. Sua crítica radical a este modelo somente agora passa a ser resgatada quando cada vez mais este sistema político revela suas dificuldades e insuficiências enquanto forma capaz de efetivar a democracia”.²¹⁷

O sistema representativo, desde o século XVIII, foi um dos instrumentos que permitiu a consolidação da sociedade capitalista emergente e que se adequou aos seus interesses, “neste sentido, Rousseau caminhou na contramão da história. Este sistema político, enquanto estabelece um espaço, o parlamento, como local de administração dos conflitos entre

²¹² *Idem, ibidem.*

²¹³ *Idem, p. 115.*

²¹⁴ *Idem, p. 72.*

²¹⁵ VIEIRA, Luiz Vicente. **A democracia em Rousseau: a recusa dos pressupostos liberais**, p. 95.

²¹⁶ VIEIRA, L. V. *Op. cit.*, p. 95-96.

²¹⁷ *Idem, p. 98.*

as diversas camadas sociais, representantes de interesses opostos, permitiu a institucionalização da chamada democracia formal”.²¹⁸

Ainda que tenha se estabelecida a polêmica entre as idéias de Montesquieu e Rousseau, o primeiro defensor da democracia representativa e o segundo da democracia direta, o certo é que, nas palavras de BENEVIDES, “A Revolução Francesa, apesar da influência de Rousseau, encaminhou-se, decididamente, após os primeiros momentos de exaltação popular, para o sistema de representação parlamentar exclusiva e, mais do que isso, de representação abstrata da totalidade chamada Nação”.²¹⁹

Entre os proeminentes pensadores do liberalismo político, destaca-se, também, MILL, que em sua obra *Considerações Sobre o Governo Representativo* demonstrou que o governo ideal é o representativo. Para ele, “Governo representativo significa que o povo inteiro, ou pelo menos grande parte dele, exercite, por intermédio de deputados periodicamente eleitos por ele, o poder do controle supremo, que deve existir em algum lugar em todas as constituições. Este poder supremo deve ser mantido em toda sua perfeição. O povo deve ser amo e senhor, sempre que quiser, de todas as atividades do governo”.²²⁰

MILL, na referida obra, enfatiza sua preferência pelo modelo representativo de governo, dizendo que “a forma ideal de governo é aquela em que a soberania, o poder supremo de controle em última instância, pertence à massa reunida da comunidade; aquela em que todo o cidadão não apenas tem uma voz no exercício do poder supremo, mas também é chamado, pelo menos ocasionalmente, a tomar parte ativa no governo pelo exercício de alguma função pública, local ou geral”.²²¹

Para o referido autor, o melhor sistema de governo é aquele que proporciona a participação de todos os cidadãos, afirma que “o único governo capaz de satisfazer a todas as exigências do estado social é aquele do qual participou o povo inteiro; que toda a participação, por menor que seja, é útil; que a participação deverá ser, em toda parte, na proporção em que permitir o grau geral de desenvolvimento da comunidade; e que não se pode desejar nada menor do que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do Estado”.²²² No entanto, explica o reconhecido mestre que a participação direta de todos só é possível em pequenos espaços territoriais, adverte que “nas comunidades que excedam as proporções de um pequeno vilarejo, é impossível a participação pessoal de todos, a não ser numa porção muito

²¹⁸ *Idem*, p. 98-99.

²¹⁹ BENEVIDES, M. V. de M. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*, p. 52.

²²⁰ MILL, John Stuart. *O Governo representativo*, p. 47.

²²¹ *Idem*, p. 31.

²²² *Idem*, p. 38.

pequena dos negócios públicos, o tipo ideal de um governo perfeito só pode ser o representativo”.²²³

A discussão que envolve democracia direta e democracia representativa tem como ponto de divergência fundamental a aceitação da participação direta do povo na elaboração das leis ou não. Pela democracia direta, o povo, diretamente, exerce o poder de legislar, não o delega a ninguém. Consiste na manifestação direta da soberania popular, sem a figura intermediária do representante político. O exemplo maior de democracia direta é a Grécia Antiga, em que o povo, diretamente, nas Cidades-Estado manifestava sua vontade. Com a oportuna observação, de que, não era todo povo que tinha o direito de participar, havia exclusões de segmentos populares. Os defensores da democracia direta entendem que a soberania popular, exteriorizada pela vontade geral, não admite representação. Na medida em que se admite a representação deixa de ser a vontade geral, passa a ser outra vontade que não a do povo.

Por outro lado, na democracia representativa – democracia moderna -, o povo é representado, delegando parte de sua soberania aos representantes eleitos, para legislarem em seu nome e respeitando sua vontade. Pressupõe uma relação de confiança entre representantes e representados.

A democracia representativa é uma criação do pensamento liberal. No entanto, mesmo entre os liberais, o tema da representação política ensejou profundas divergências, destacando-se as posições opostas em relação ao assunto entre Montesquieu e Rousseau. O primeiro defendia a democracia representativa (a representação parlamentar da nação), enquanto o segundo não aceitava a representação da soberania popular, defendia a democracia direta. A confluência do debate entre as posições opostas se deu por ocasião da Revolução Francesa, a qual seguiu as idéias de Montesquieu. Cumpre ressaltar que, contemporaneamente, quando se discute as deficiências da democracia representativa, reacende-se o debate em torno das idéias dos referidos pensadores.

²²³ *Idem, ibidem.*

2.2. O desequilíbrio entre os Poderes no Brasil: a supremacia do Executivo

O Brasil é um Estado federado, estruturado aos moldes dos Estados Unidos, seguindo a forma republicana de governo, “igualmente copiada dos Estados Unidos, e que estes buscaram em Montesquieu, inclusive no que concerne à divisão dos Poderes; no que concerne ao Executivo presidencial; e no que concerne ainda ao Legislativo bicameral (Senado e Câmara dos Deputados)”.²²⁴ O federalismo é criação moderna, edificado sobre as bases do pensamento liberal, firmadas por John Locke e Montesquieu. Sendo importante ressaltar que MONTESQUIEU “assinala a fase preparatória do liberalismo, quando (...) toma pela vez primeira consciência de suas estruturas, possibilitando e influenciando deliberadamente o ordenamento constitucional do Estado liberal”.²²⁵ Enquanto LOCKE, “vira apenas o homem e sua liberdade, o homem e seus direitos naturais, sem ter visto o homem e a garantia dessa mesma liberdade e desses mesmos direitos”.²²⁶

A teoria da separação dos poderes se constitui na maior contribuição de Montesquieu em prol da liberdade política, sendo transformada em dogma do mundo liberal, insculpida na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e na Constituição dos Estados Unidos. Traduz-se na técnica sempre atual de preservação da liberdade política, precursora e salvaguarda dos governos liberais-democráticos. A ausência ou desrespeito ao princípio implica na existência de um governo despótico. Segundo o autor do *O Espírito das Leis*, no governo despótico reina o temor; enquanto na república, o patriotismo e na monarquia a honra.²²⁷

Sobre a liberdade e o poder, afirma MONTESQUIEU que “é uma experiência eterna que todo homem que tem poder é levado a abusar dele. Vai até encontrar os limites”.²²⁸ Descortina como solução para controlar a tendência do governo abusar do poder, a aplicação do sistema da separação dos poderes, cuja teoria foi por ele desenvolvida. Na sua essência, a teoria preconiza o seguinte: “Para que não possam abusar do poder, precisa que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder”.²²⁹

²²⁴ MOTA, Pedro Vieira. **Introdução**. In: MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo**, p. 41-42.

²²⁵ BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**, p. 141.

²²⁶ *Idem, ibidem*.

²²⁷ MONTESQUIEU, C. S. *Op. cit.*, p. 106.

²²⁸ *Idem*, p. 165.

²²⁹ *Idem, ibidem*.

Claramente, diz MONTESQUIEU que a liberdade política de um cidadão se consubstancia na “tranquilidade de espírito que provém da convicção que cada um tem da sua segurança. Para ter essa liberdade, precisa que o Governo seja tal que cada cidadão não possa temer outro”.²³⁰ No entanto, quando ocorre que “na mesma pessoa ou no mesmo corpo de Magistratura, o Poder Legislativo é reunido ao Executivo, não há liberdade. Porque pode temer-se que o mesmo Monarca ou o mesmo Senado faça leis tirânicas para executá-las tiranicamente”.²³¹

No pensamento de MONTESQUIEU, o Executivo e o Legislativo são os poderes efetivamente políticos. Na interpretação de BONAVIDES, o pensador francês, “Admitiu nesses poderes duas faculdades: a de impedir e a de estatuir. Consiste a faculdade de estatuir em ordenar por si mesmo ou corrigir o que há sido ordenado por outrem. A faculdade de impedir compreende o direito de anular uma resolução (...)”.²³² Entende BONAVIDES que o autor de *O Espírito das Leis* estabelece assim “o sistema de freios e contrapesos, que vai ter considerável influxo sobre o regime constitucional norte-americano, com o desenvolvimento subsequente que lhe deu Bolingbroke, ao reconhecê-lo parte da vida política da Inglaterra”.²³³

No entanto, o sistema de separação dos poderes não está imune às críticas. DALLARI, constitucionalista brasileiro, diz que “ele é meramente formalista, jamais tendo sido praticado”.²³⁴ Acrescenta, ainda: “ele jamais conseguiu assegurar a liberdade dos indivíduos ou o caráter democrático do Estado. A sociedade plena de injustiças criada pelo liberalismo, com acentuadas desigualdades e a efetiva garantia de liberdade apenas para um pequeno número de privilegiados, foi construída à sombra da separação de poderes”.²³⁵

Os Estados Unidos foram criadores do sistema presidencialista, cabendo considerar que o sistema se desenvolveu num país que, diferentemente do Brasil, “não havia uma estrutura nobiliárquica, nem senhores feudais e nem tradição monárquica. As relações que se estabeleciam entre os colonos norte-americanos, em geral e desde o início da colonização, baseavam-se na igualdade civil, no princípio de que todos os homens nasciam livres e iguais. Muitas colônias, desde o início, adotaram formas de governo eletivas”.²³⁶

Os Estados Unidos adotaram o sistema republicano de governo, em que a Constituição de 1787 “outorgou amplos poderes ao presidente. Além da chefia do Estado, cabe

²³⁰ *Idem*, p. 167.

²³¹ *Idem*, *ibidem*.

²³² BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*, p. 161.

²³³ *Idem*, *ibidem*.

²³⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*, p. 220.

²³⁵ DALLARI, D. A. Op. cit., p. 220.

²³⁶ AMANTINO, Antônio Kurtz. *Presidencialismo X Parlamentarismo*, p. 39.

também a ele o comando do poder Executivo”.²³⁷ Para equilibrar os poderes do presidente consubstanciado no Executivo em relação aos demais “criou-se um forte poder Legislativo, representado pelo Congresso, composto de duas câmaras: o Senado e a Câmara dos Deputados”.²³⁸ Cabendo ao Supremo Tribunal as missões de controle dos dois poderes e a preservação da obediência constitucional.

É de se observar, partindo dos ensinamentos de TOCQUEVILLE, que o princípio da soberania do povo é respeitado nos Estados Unidos, sobre o qual se estrutura o país institucional e politicamente. Diz o citado pensador que, “Na América, o princípio da soberania do povo não é oculto ou estéril, como em certas nações; ele é reconhecido pelos costumes, proclamado pelas leis; estende-se com liberdade e chega sem obstáculos às últimas consequências”.²³⁹ A demonstração do avanço democrático do país se exterioriza na medida em que “o povo nomeia aquele que faz a lei e aquele que a executa; ele mesmo constitui o júri que pune as infrações à lei. Não apenas as instituições são democráticas em seu princípio, mas também em todos os seus desdobramentos. Assim, o povo nomeia diretamente seus representantes e os escolhe em geral todos os anos, a fim de mantê-los mais ou menos em sua dependência”.²⁴⁰ Não há dúvida, “realmente o povo que dirige e, muito embora a forma do governo seja representativa, é evidente que as opiniões, os preconceitos, os interesses, até as paixões do povo não podem encontrar obstáculos duradouros que os impeçam de produzir-se na direção cotidiana da sociedade”.²⁴¹

O Brasil procurou imitar os Estados Unidos, ao adotar o federalismo republicano. Sobressaindo-se como pregador da idéia federalista Rui Barbosa, defendendo seu posicionamento com base na experiência dos Estados Unidos, desconsiderando as profundas diferenças entre um país e o outro. Levando BONAVIDES a escrever que “O País agrário recebia instituições segundo o espírito e a letra das idéias que haviam medrado cem anos antes, entre os constituintes de Filadélfia”,²⁴² pois, a “Essa imitação configurou invariavelmente ausência de originalidade contributiva da parte do elemento nacional politizado. Sempre deu este mostras freqüentes de um vício de formação, sobremodo agravado pelo erro e

²³⁷ AMANTINO, A. K. Op. cit., p. 40.

²³⁸ *Idem, ibidem.*

²³⁹ TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático**, p. 65.

²⁴⁰ *Idem, ibidem.*

²⁴¹ TOCQUEVILLE, A. Op. cit., p. 65.

²⁴² BONAVIDES, P. **Teoria do Estado**, p. 86.

intempestividade histórica com que a Nação política se há servido de moldes estranhos, em parte alterados ou abandonados na pátria de origem”.²⁴³

Os moldes do federalismo e da república brasileiros foram institucionalizados pela Constituição Federal de 1891. O liberalismo, condutor da Constituição Federal de 1891, “procurou então garantir o federalismo e a democracia sob a dupla repartição, horizontal e vertical, do poder político. Tripartição no nível horizontal, recebendo a divisão clássica dos poderes a ênfase especial naquilo que pretendia assegurar a independência dos Poderes (...). Bipartição no nível vertical, visando impedir que o Governo Federal realizasse incursões arbitrárias nas unidades federativas estaduais”.²⁴⁴ Porém, a primeira Constituição Republicana não resistiu “ao que nós apenas chamaríamos de fatores reais de poder; de uma sociedade contaminada pelo espírito oligárquico e clientelista permanentes desde os idos remotos de um triste passado colonial. A Carta de 1891 foi, por isso, literalmente assolada pela nossa fortíssima e mais eficaz constituição sociológica, eternamente vigente para infelicitar o nosso País”.²⁴⁵ Destacando-se que “Esta constituição, paralela, cultural e informal, por sua própria vontade e inteiramente alheia às formalidades da Carta de 1891, dispôs-se prontamente a positivar o domínio das regiões mais fortes, os abusos das oligarquias, o aumento das desigualdades sociais, a manipulação dos sufrágios abertos, a dificuldade das autonomias municipais e, enfim, a completa degeneração do ideal federativo e democrático”.²⁴⁶

Além da federação, a Constituição de 1891, implantou a forma de governo republicano e o sistema presidencialista de governo. Sistemas que foram profundamente abalados pelas influências decorrentes do contexto econômico, social e político brasileiros. Lamentavelmente, o desvirtuamento do sistema presidencialista de governo desencadeou a ocorrência de ditaduras neste país.

Segundo SILVA, “Em 1889, o País não era somente uma monarquia: era pacífica e naturalmente monarquista. O sistema parlamentar funcionava razoavelmente e os dois partidos se alternavam no poder sob o olhar de um Pedro II zeloso da Constituição. O Legislativo era a sede do poder político, tanto do ponto de vista orgânico como em matéria de autoridade moral”.²⁴⁷ A República resultou, forçosamente, de uma imposição, na medida em que o “Congresso Constituinte, convocado para elaborar a primeira Constituição republicana a partir do modelo preparado pelo ‘Governo do Exército e Armada’, continuava

²⁴³ BONAVIDES, P., Op. cit., p. 87.

²⁴⁴ ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**, p. 303.

²⁴⁵ *Idem*, p. 303. .

²⁴⁶ *Idem, ibidem*.

²⁴⁷ SILVA, Paulo Napoleão Nogueira da. **Democracia e realidade brasileira**, p. 46.

esmagadoramente monarquista, mas teve de abaixar a cabeça e resignar-se a fazer seu trabalho de acordo com o que o estabelecimento militar mandava”.²⁴⁸

Enfatiza SILVA que a “Constituição tinha de conter cláusulas que não eram para valer, entre elas a que falava em ‘obediência’ da ‘força armada’ – o verdadeiro poder constituinte – ao poder civil. Começava a desmoralização da instituição legislativa que, no entanto, não pararia por aí. Nem bem fora promulgada a Carta, nova desmoralização: Deodoro fechou o Congresso!”.²⁴⁹ Não bastasse esta situação, “com a renúncia de Deodoro, o Congresso foi obrigado a dar posse titular e definitiva a Floriano para que ele cumprisse o restante do mandato, embora constitucionalmente ele só pudesse assumir em caráter interino e com atribuição de convocar eleições”.²⁵⁰

Em reforço ao que foi dito, cabe acrescentar que “Os militares, por sinal diretamente responsáveis pelo golpe de 1889 que pôs fim ao Império, não eram nada liberais e tampouco federalistas. Muito ao contrário, figuravam em sua quase totalidade nas fileiras do positivismo de Augusto Comte, razão pela qual eram dotados de uma mentalidade altamente cientificista e autoritária, que outrossim não se compatibilizava com as idéias autonomistas do federalismo liberal”.²⁵¹

Para HAMBLOCH o despotismo no Brasil “é o fruto ilegítimo da ambição pessoal unida à Constituição republicana. O progresso do autogoverno no Brasil foi lento e algumas vezes penoso durante a monarquia hereditária. Mas foi um fator constante. Debaixo da autocracia eletiva estabelecida pela Constituição republicana, o autogoverno deixou de ser até mesmo um fato”.²⁵² Em determinados aspectos a implantação da República foi um retrocesso em relação aos últimos anos do período imperial. Aliás, “O nascimento precipitado da República Brasileira, resultante do golpe de estado militar de 1889, perverteu e eventualmente enfraqueceu o crescimento do governo representativo, o qual, quanto mais tinha as suas virtudes glorificadas nas teorias republicanas, tanto mais decaía nas práticas republicanas”.²⁵³

O caudilhismo foi elemento significativamente influente no processo político dos países latino-americanos. Influência fortemente manifestada nas repúblicas, pois, “na sua busca natural de formas mais amplas de liberdade pessoal e política os latino-americanos caíram no erro de adotar formas de Constituição que, na ausência das restrições

²⁴⁸ ²⁴⁸ SILVA, P. N. N. Op. cit., p. 46.

²⁴⁹ *Idem*, p. 46-47.

²⁵⁰ *Idem*, p. 47.

²⁵¹ ZIMMERMANN, A. Op. cit., p. 304.

²⁵² HAMBLOCH, E. Op. cit., p. 37.

²⁵³ *Idem, ibidem*.

extraconstitucionais dos costumes ou influências, simplesmente resultaram em legalizar a velha tradição do caudilho”.²⁵⁴

Na verdade, os líderes do movimento republicano brasileiro se valeram da experiência republicana e presidencialista dos Estados Unidos como argumento para derrubarem a monarquia e chegarem ao poder, não movidos pelos ideais que nortearam os líderes políticos e o povo da América do Norte. Os aspirantes ao republicanismo combatiam a monarquia, não almejando promoverem a maior liberdade do povo, mas realizar o seu verdadeiro objetivo que era tomar o poder, os “elaboradores da Constituição brasileira de 1891 prenderam o vagão político brasileiro aos Estados Unidos, não pelas suas convicções, mas porque julgaram conveniente assim proceder. Tinham de inventar alguma coisa para justificar a inesperada derrubada da Monarquia”.²⁵⁵ A Constituição de 1891 incorporou os postulados liberais e republicanos, porém, a prática política demonstrou que os referenciais libertários não passaram da literalidade da Carta. Logo em seguida, veio a ofensiva contra a independência do Poder Legislativo e o desrespeito à Constituição.

A formação do povo, a estrutura social e política dos Estados Unidos eram muito diferentes da dos países latino-americanos, tendo em vista que quando “modelaram suas cartas pela Constituição dos Estados Unidos, simplesmente alcançaram governo despótico, pois não havia antecedentes, forças restritivas fora de suas constituições para impedi-lo”.²⁵⁶

A Constituição de 1891 abalou o princípio da autonomia municipal, diferentemente da Constituição Americana que preservou o espaço de liberdade e autonomia das comunidades locais, pois, no Brasil se verificava que, invariavelmente, “distanciadas das capitais estaduais, empobrecidas e dominadas pela truculência dos coronéis, os Municípios foram totalmente esquecidos pelo sistema político da Primeira República. Promoveu-se o simples federalismo dual, nos moldes da teoria clássica, neste País com dimensões continentais e pouquíssima tradição de descentralização democrática”.²⁵⁷ O resultado foi a degeneração e a anulação das autonomias locais, considerando que “a ausência da concepção municipalista entorpeceu o entusiasmo político nas municipalidades e contribuiu confortavelmente para a manutenção do poder oligárquico. O afastamento e a falta de intimidade popular com o poder

²⁵⁴ *Idem*, p. 48.

²⁵⁵ *Idem*, p. 57.

²⁵⁶ HAMBLOCH, E. Op. cit., p. 48.

²⁵⁷ ZIMMERMANN, A. Op. cit., p. 306.

público, tornava o cidadão brasileiro um ser politicamente inerte, inapto e ignorante dos seus direitos civis e políticos mais fundamentais”.²⁵⁸

Em 1926, ocorre a revisão da Carta Constitucional. A reforma, “Em nada alterou a distorção básica do sistema federativo, senão que a fez mais severa e aguda”.²⁵⁹ Com base em seu artigo 90, a Carta “pôde ser modificada sem qualquer participação estadual. Ora, se os Estados-membros formam um suposto pacto federativo, e se este pacto vem a ser alterado sem a intervenção dos próprios, e no sentido de lhes restringir a autonomia, a conclusão é que aqui não há um verdadeiro federalismo”.²⁶⁰

Com a Revolução de 1930, revigora-se na nação a esperança de implantação no país de um regime essencialmente democrático. No entanto, a esperança acaba em frustração. Vargas lança na história institucional do país o Decreto de 11 de novembro de 1930, pelo qual “passou a exercer os poderes Executivo e Legislativo federais. Dissolvia, com isso, o Congresso Nacional, as Assembléias Legislativas Estaduais e as Câmaras Municipais, aniquilando não apenas o modelo federativo implantado, mas também todo o velho sistema jurídico-constitucional da Primeira República e os últimos resquícios democráticos do Estado brasileiro”.²⁶¹

Antes da instalação da Constituinte de 1933, ocorreu um fato político marcante, demonstrando a revolta dos paulistas contra as claras manifestações e desejos despóticos dos líderes revolucionários de 30, foi “a chamada revolução constitucionalista de São Paulo que estalou em 1932 e foi rapidamente sufocada pelo Governo Provisório. Representou, porém, um protesto contra a vocação continuísta da ditadura e a indefinição de seus poderes conduzidos já no exercício discricionário a formas de extremo absolutismo”.²⁶²

A Constituição de 1934 veio reafirmar a supremacia do Poder Executivo, pois, para HAMBLOCH a Carta “não contém uma única variação no sentido ou alteração das palavras que de qualquer modo modifique a tendência inevitável para a concentração de poderes autocráticos nas mãos do Presidente da República. Na verdade, não estava mesmo nas cogitações da maioria dos membros constituintes limitar aqueles poderes. O caráter vital e essencial da nova Constituição é sua reafirmação do presidencialismo”.²⁶³

²⁵⁸ *Idem, ibidem.*

²⁵⁹ BONAVIDES, Paulo e ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*, p. 256.

²⁶⁰ ZIMMERMANN, A. Op. cit., p. 309.

²⁶¹ *Idem*, p. 314.

²⁶² BONAVIDES, P. e ANDRADE, P. Op. cit., p. 279.

²⁶³ HAMBLOCH, E. Op. cit., p. 85.

A Carta de 1934 teve duração efêmera, pouco tempo depois foi substituída pela de 1937, fruto do golpe de Estado daquele ano. Esta delineou poderes praticamente irrestritos ao Presidente da República, considerando-o “como a suprema autoridade do Estado, alterando a sistemática do equilíbrio dos poderes; (...) restringiu as prerrogativas do Congresso e a autonomia do Poder Judiciário, já que em determinadas hipóteses o presidente podia ir de encontro a este, fazendo valer as leis que o Poder reputasse inconstitucionais; (...) ampliou o prazo do mandato do presidente da República”.²⁶⁴ Além das medidas acima citadas, pode-se acrescentar que, “mudou o nome de Senado para Conselho Federal; (...) limitou a autonomia dos Estados-Membros; (...) criou a técnica do estado de emergência, que foi disciplinado pelo seu art. 186; (...) dissolveu a Câmara e o Senado, bem como as Assembléias Estaduais (...)”.²⁶⁵

Durante o Estado Novo foram desrespeitados os princípios federativos e da independência dos poderes, se teve “Dissolvidos os órgãos do Poder Legislativo, tanto da União como dos Estados-Membros, dominou a vontade despótica do presidente, transformado em caudilho à maneira do caudilhismo dominante nas Repúblicas latino-americanas”.²⁶⁶

Conforme assinala BONAVIDES, “prossequiria Vargas a obra social de sua primeira ditadura. O Estado Novo foi no entanto um Estado social despolitizado na aparência; uma criação do arbítrio de Vargas em termos tão unipessoais que o ditador governou discricionariamente sem Congresso, sem partidos políticos, sem eleições, sem nenhuma base de representatividade formal”.²⁶⁷ O período do Estado Novo “refletiu as tendências da expansão do fascismo internacional como uma ditadura da direita, semelhante à da Itália e da Alemanha, embora mais suave e moderada, pela influência do temperamento brasileiro”.²⁶⁸

Já a Constituição de 1946 repudiou o Estado totalitário, consagrando o princípio da separação dos poderes e o equilíbrio federativo, além de restabelecer a liberdade de organização e atuação dos partidos políticos. Com relação à federação, implantou-se “um regime federativo com garantia às autonomias dos Estados da mesma forma que se as temperam com a possibilidade de intervenção da União nestes para coibir abusos”.²⁶⁹ Com relação aos três poderes “todos eles de certa forma resultam engrandecidos, a não ser o próprio

²⁶⁴ FERREIRA, Pinto. *Curso de direito constitucional*, p. 57.

²⁶⁵ *Idem, ibidem*.

²⁶⁶ FERREIRA, P. *Op. cit.*, p. 57.

²⁶⁷ BONAVIDES, Paulo. *Política e constituição: os caminhos da democracia*, p. 491.

²⁶⁸ *Idem*, p. 58.

²⁶⁹ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*, p. 127.

Poder Executivo, que, não podendo mais ser exercido ditatorialmente evidentemente teve que abdicar de parcela dos seus poderes”.²⁷⁰

Mesmo na vigência da Constituição Federal de 1946, ainda que o Poder Legislativo tivesse avançado em relação ao período do Estado Novo sofreu limitações de ordem formal, apontando-se restrições ao Poder “na divisão das áreas e na iniciativa da legislação, quanto informais, ou antes, limitações devidas à precariedade de seus recursos, ao peso de sua estrutura e de seus procedimentos internos e à morosidade talvez inevitável de sua ação em muitas áreas decisórias; para não mencionar as limitações próprias à orientação político-social de seus membros”.²⁷¹

Com a crise político-institucional que se abateu no país em 1964, acabaram tomando o poder as Forças Armadas, cujo autoritarismo do regime político de exceção, que se estenderia por mais de vinte anos, foi consubstanciado na constituição Federal de 1967, pois, o “poder foi centralizado, com a redução das competências estaduais e municipais. O Poder Legislativo e o Judiciário também tiveram suas competências diminuídas”.²⁷² Com a centralização de poderes no Executivo, pode-se afirmar que se estabeleceu um tipo de presidencialismo autocrático, apenas existiam formalmente os demais Poderes. Segundo afirmação de BASTOS “poderíamos dizer que a despeito do Texto Constitucional afirmar a existência de Três Poderes, no fundo existia um só, que era o Executivo, visto que a situação reinante tornava por demais mesquinhas as competências tanto do Legislativo quanto do Judiciário”.²⁷³

O autoritarismo do governo militar se manifestava, mais intensamente, pelos poderes irrestritos concedidos ao Presidente pelo Ato Institucional nº 5, pelo qual o “presidente da República podia fechar o Congresso Nacional, as Assembléias Estaduais e as Câmaras de Vereadores. Nessa hipótese, o Poder Executivo exerceria as atividades do órgão fechado”.²⁷⁴ Além disso, o Poder Executivo tinha plenos poderes de legislar através de decreto-lei, usurpando a competência legislativa do Poder Legislativo, numa total afronta ao princípio da independência dos poderes.

Na opinião de RUSSOMANO sobre a então situação do Poder Legislativo, diz que “apesar de apontá-lo como um legítimo Poder constituído, o espírito da Lei suprema atual

²⁷⁰ *Idem, ibidem.*

²⁷¹ SOUZA, Maria do Carmo Campello de Souza. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)**, p. 107.

²⁷² ARAÚJO, Luiz Alberto David & NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**, p. 74.

²⁷³ BASTOS, C. R. **Curso de Direito Constitucional**, p. 134.

²⁷⁴ ARAÚJO, L. A. D. e NUNES JÚNIOR, V. S. Op. cit., p. 75.

– sobretudo após a Emenda Constitucional nº 1, produto de conjuntura nacional – foi antes o de esvaziá-lo do que prestigiá-lo”.²⁷⁵

Com a Constituição Federal de 1988, inaugura-se um novo período institucional no país. Apesar dos avanços, não houve um rompimento total com as práticas autoritárias do passado recente, observa-se uma “continuidade legal entre o período autoritário e o atual no que diz respeito às normas que regulam as relações entre os poderes Executivo e Legislativo. Os efeitos desse ordenamento legal explicam a preponderância legislativa do Executivo no atual regime constitucional, papel que é contrastante com o perfil assumido durante a democracia de 1946 e similar ao estabelecido no regime militar”.²⁷⁶ Contrariando o postulado da independência entre os poderes constata-se que “sob a Constituição de 1988, o Executivo se constituiu no principal legislador *de jure* e de fato. O principal argumento é que essa preponderância legislativa do Executivo decorre diretamente de sua capacidade, garantida constitucionalmente de controlar a agenda (...) dos trabalhos legislativos”.²⁷⁷

São utilizados instrumentos constitucionais que outorgam a ampliação dos “poderes legislativos do presidente – ou seja, a extensão da exclusividade de iniciativa, o poder de editar medidas provisórias com força de lei e a faculdade de solicitar urgência para os seus projetos -, estabelecidos pelas reformas constitucionais militares e ratificados pela Constituição de 1988, não só lhe permitem definir a agenda legislativa, mas o colocam em posição estratégica para a aprovação de seus projetos”.²⁷⁸ Exemplo concreto da exorbitância legislativa conferida ao Poder Executivo são as medidas provisórias, “Seus reflexos negativos repercutem a desorganização do Estado, o afrouxamento do Poder Judiciário e do Legislativo, enquanto órgãos de soberania, em suma, a vertigem de autocracia no ânimo dos governantes que utilizam tais medidas”.²⁷⁹ Devendo-se acrescentar que “com elas, o País trilha a via do absolutismo, visto que, desvirtuadas e apartadas da respectiva finalidade constitucional têm sido para os liberticidas o meio mais simples, mais fácil, mais cômodo e mais rápido de instalar, sem reação social e sem estorvo, um regime de exceção; o que aliás já se observa em face da ordem jurídica espedaçada”.²⁸⁰

²⁷⁵ RUSSOMANO, Rosah. **Curso de Direito Constitucional**, p. 255.

²⁷⁶ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**, p. 11.

²⁷⁷ *Idem, ibidem*.

²⁷⁸ FIGUEIREDO, A. C. e LIMONGI, F. Op. cit., p. 11.

²⁷⁹ BONAVIDES, Paulo. **Do País Constitucional ao País Neocolonial (A derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional)**, p. 106.

²⁸⁰ *Idem, ibidem*.

BONAVIDES observa que durante o período republicano brasileiro, sob a égide do presidencialismo, “temos visto o espaço político ocupado em grande parte pelas ameaças ideológicas dos extremismos de esquerda e direita, disso se valendo o presidencialismo para manter a sociedade intimidada e o povo sem os governos legítimos que resultariam de sua efetiva participação no poder pelas vias representativas, a saber, por um parlamento de maiorias governantes, aptas a sustentarem executivos responsáveis”.²⁸¹ O mesmo autor faz um balanço extremamente negativo da situação política, econômica e social brasileira gerada sob a égide do presidencialismo, tendo presente a “estatística de 40 milhões de analfabetos, 30 milhões de menores carentes ou abandonados, dois milhões de desempregados na convulsão de uma crise que fecha escolas, hospitais e fábricas, empobrece a sociedade, avilta o salário, (...) constitui indubitavelmente a certidão de óbito do presidencialismo e sua gestão tecnocrática, que menospreza os valores encarnados na presença e fiscalização dos órgãos parlamentares”.²⁸²

Apesar de se proclamar o Brasil como um Estado federado, como o fez a Carta Magna de 1891, constata-se que, ao longo de todo o processo político brasileiro, o princípio federativo, na prática, não foi plenamente adotado. Se federalismo significa descentralização, no Brasil se verifica o desrespeito a tal primado democrático praticamente em todos os diferentes períodos da trajetória política do país, evidenciada pela exorbitante centralização de poder político com a União, em afronta à autonomia dos Estados-membros e, agora, dos municípios. Durante o Estado Novo, marcado pelo extremo do autoritarismo, foi anulada a federação, situação que caracterizou o retorno ao Estado unitário, restabelecendo-se a federação com a Constituição de 1946. Mesmo com a previsão do modelo federal pelas Cartas Constitucionais mais recentes, a concentração de poder (centralização) continua com o poder central.

De igual forma, no Brasil o princípio da separação dos poderes não foi devidamente respeitado, chegando ao ponto de, em determinados momentos da história, ser suplantado, apesar de se constituir numa das pilstras do liberalismo político. Ainda que previsto nas Constituições brasileiras, de se constituir numa das bases do Estado democrático, não ganhou a devida amplitude na sua aplicação.

O sistema presidencialista brasileiro, salvo raros períodos políticos, transformou o Presidente da República numa figura absoluta, detentor da autoridade suprema, elevando o Executivo a situação de superioridade em relação aos demais poderes, comprometendo o

²⁸¹ BONAVIDES, P. *Teoria do Estado*, p. 166-167.

²⁸² *Idem*, p. 169.

equilíbrio e a convivência harmônica entre os Poderes. Chegou-se ao extremo, em períodos de exceção, de serem fechadas as Casas Legislativas, anulando a representação política dos Parlamentos. Observou-se, ainda, o esvaziamento do Poder Legislativo em diferentes momentos da trajetória política brasileira. Durante a ditadura militar, o Poder Executivo legislava através dos decretos-leis; recentemente, passou a exagerar no uso das medidas provisórias, transformando a previsão constitucional numa anomalia institucional, caracterizando evidente usurpação da função do Poder Legislativo.

2.3. A problemática dos partidos políticos brasileiros

Os partidos políticos são essenciais à democracia, “nenhuma democracia funciona sem partidos políticos. Não existe no mundo de hoje nenhuma democracia representativa que não se funde na competição entre os partidos. A experiência de democracia direta, tal qual a Suíça conhece, não reduziu os partidos que souberam tirar proveito das ocasiões de mobilização que lhes oferecem os procedimentos referendários”.²⁸³

O professor MEZZARROBA analisa os partidos políticos a partir das concepções tradicional e orgânica. A primeira “visualiza o Partido Político a partir de uma perspectiva fechada. A análise deste ente isolado está concentrada basicamente na sua forma organizacional e não no modo pelo qual se insere no contexto social”.²⁸⁴ Enquanto a teoria orgânica “visualiza o Partido Político numa perspectiva aberta, criativa e dinâmica. A organização partidária não é somente um simples instrumento eleitoral, mas um espaço político em condições de despertar no homem a sua consciência histórica. Assim, a atuação partidária deve ultrapassar o contexto organizacional ou parlamentar para, fundamentalmente, se articular à sociedade”.²⁸⁵

SARTORI estuda os partidos políticos partindo de três aspectos fundamentais: “1. Os partidos não são facções. 2. Um partido é parte-de-um-todo. 3. Os partidos são canais de expressão”.²⁸⁶ Ao focalizar a primeira situação, o referido pensador diz que, “os partidos são instrumentos das vantagens coletivas, de um fim que não é apenas a vantagem privada dos competidores. Os partidos ligam o povo a um governo, as facções não. Os partidos estimulam

²⁸³ SEILER, Daniel-Louis. *Os partidos políticos*, p. 29.

²⁸⁴ MEZZARROBA, Orides. *O Partido Político no Brasil: teoria, história, legislação*, p. 18.

²⁸⁵ MEZZARROBA, O. Op. cit., p. 18.

²⁸⁶ SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*, p. 46.

uma série de possibilidades do sistema, as facções não. Em suma, os partidos são instrumentos funcionais – servem a objetivos e desempenham papéis – e as facções não”.²⁸⁷ Diferentemente das facções, os partidos têm compromissos com os anseios e objetivos do todo, ao passo que as facções estão voltadas a atingir os fins do seu agrupamento, não do todo. Quanto ao segundo aspecto, SARTORI argumenta que “Se um partido não é uma parte capaz de governar em função do todo, isto é, tendo em vista o interesse geral, então não difere de uma facção. Embora um partido só represente uma parte, essa parte deve adotar uma abordagem não-parcial do todo”.²⁸⁸

Com relação ao terceiro aspecto, considerado por SARTORI, enfatiza que “Os partidos são canais de expressão. Isto é, pertencem, em primeiro lugar e principalmente aos meios de representação: são um instrumento, ou uma agência, de representação do povo, expressando suas reivindicações”.²⁸⁹

CHACON ao abordar os aspectos econômicos e culturais do país e suas influências em relação aos partidos políticos, manifesta que “O componente brasileiro veio através do patrimonialismo da sua sociedade”.²⁹⁰ Tendo em vista as particularidades econômicas, culturais e sociais, “poderemos entender melhor a gênese e fundamento dos partidos brasileiros, de início meras projeções de alianças familiares rurais, coroadas por elites urbanas estamentais, com treinamento em Coimbra e nas Faculdades de Direito do Recife e São Paulo”.²⁹¹ Em razão da influência do patrimonialismo na sociedade brasileira, inserindo-se como elemento determinante do econômico, cultural e do político, fez com que os partidos políticos brasileiros palmilhassem um “tortuoso caminho, por isto incapazes de canalizar e mediar as reivindicações sociais, apesar dos esforços setoriais e meritórios, empreendidos por alguns deles”.²⁹²

Genericamente, pode-se afirmar que o processo político do Império foi marcado pelos partidos Liberal e Conservador, os quais se alternavam no poder. No entanto, a generalidade encobre uma situação extremamente complexa. Na percepção de BARRETO, vivenciava-se, na época, uma situação “caracterizada por um sistema de governo que prescindia dos partidos políticos, mas que possibilitou a formação de correntes de opinião em

²⁸⁷ SARTORI, G. Op. cit., p. 46..

²⁸⁸ *Idem*, p. 47.

²⁸⁹ *Idem*, p. 48.

²⁹⁰ CHACON, Vamireh. **História dos partidos brasileiros: discurso e práxis dos seus programas**, p. 19.

²⁹¹ CHACON, V. Op. cit., p. 20.

²⁹² *Idem*, p. 22.

torno de nomes individuais, que constituiriam as bases ideológicas do conservadorismo e do liberalismo”.²⁹³

Segundo FRANCO, foi sob a égide da Constituição de 1824, “reformada em 1834, no sentido liberal, pelo chamado Ato adicional (...) e restaurada no sentido conservador pela lei de 12 de outubro de 1840, que interpretou aquele Ato, que se processaram a arregimentação e a vida dos partidos políticos no Império”.²⁹⁴ Antes não existiram partidos, apenas facções, favorável ou contra o governo. O referido autor, com o objetivo de precisar o momento da formação de ambos os partidos, esclarece que o “do partido Liberal coincide com a elaboração do Ato Adicional e a do Conservador com a feitura da lei de interpretação”.²⁹⁵

Retratando praticamente o sucedido nos Estados Unidos, o liberalismo surgiu no Brasil, sofrendo profundas influências do federalismo, ao lado de interesses políticos e econômicos. As características do “meio colonial americano, principalmente a vastidão territorial e a exigüidade dispersa da população, influíram para o surgimento, nos Estados Unidos, depois da Independência, do liberalismo sempre ligado à noção de autonomia regional, tal como se verificou, igualmente, no Brasil”.²⁹⁶ As aspirações de autonomia provincial, motivadas pelo princípio federativo, transformaram algumas das províncias brasileiras em palco de sangrentas batalhas contra a orientação centralizadora e absolutista do Império.

Para FRANCO, genericamente, “o partido Liberal representava e representou sempre os interesses da burguesia urbana, do capitalismo comercial, e as convicções de intelectuais progressistas, escritores, jornalistas, professores, magistrados”.²⁹⁷ Enquanto o Partido Conservador representava os interesses econômicos rurais.

No momento em que o país atingiu certo patamar de estabilidade política, proporcionou o entendimento entre liberais e conservadores, que se mantiveram coligados por aproximadamente uma década. Na verdade, reduziam-se a “um só partido: o do poder”.²⁹⁸

Há de se considerar, ainda, o Partido Progressista que “passou a dominar a situação durante algum tempo, constituiu-se pelo entendimento mais estreito dos grupos moderado e liberal, entendimento que nunca chegou a ser fusão e que não chegou também a

²⁹³ BARRETO, Vicente. **Curso de Introdução ao Pensamento Político Brasileiro**, p. 78.

²⁹⁴ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**, p. 25.

²⁹⁵ *Idem*, p. 31.

²⁹⁶ *Idem*, p. 13.

²⁹⁷ FRANCO, A. A. M. *Op. cit.*, p. 37.

²⁹⁸ BONAVIDES, P. **Ciência Política**, p. 378.

extinguir a competição interna das duas facções, que lavrou sempre na concorrência aos postos e na distribuição de poderes, como fogo por debaixo das cinzas”.²⁹⁹

A desintegração liberal cedeu espaço para o surgimento do Partido Republicano. Segundo GUIMARÃES, “Bem antes do aparecimento do Partido Republicano, que se dá em 1870, os ideais republicanos já vinham sendo divulgados, principalmente através dos liberais-radicais que também ensaiaram um partido político intitulado de liberal-radical em 1868”.³⁰⁰ Com relação ao Partido Republicano, “Pode-se perceber, no espírito geral dos programas e manifestos, a influência do positivismo comteano”.³⁰¹ Em 1870, com o lançamento do Manifesto Republicano, principiava-se “o desfecho incruento de 15 de novembro: os descontentamentos acumulados nos horizontes da questão militar, os imprevistos da questão religiosa, os transtornos da questão servil, assim como a crise da idéia federativa, (...); todos aqueles fatos, enfim, fizeram irremediável a crise das instituições e poriam termo à existência dos dois grandes partidos do Império: o Conservador e o Republicano”.³⁰²

Ao contrário do que se previa, a implantação da República, ao invés de encaminhar o país para o aperfeiçoamento democrático, resultou, especialmente, na República Velha, na regressão política, atingindo frontalmente o sistema partidário, “porquanto duas pragas flagelaram logo de início o sentimento político: a mentalidade antipartidária, tão admiravelmente proclamada por Afonso Arinos, e o caráter regional das organizações partidárias, que não transpunham o apertado círculo dos interesses estaduais e serviam tão-somente de instrumento político a poderosas combinações oligárquicas”.³⁰³

As tentativas de se formarem partidos nacionais fracassaram diante das forças regionais. Para MOTTA “o regionalismo extremado não foi a única característica dos partidos republicanos, nem a pior. Eles se transformaram em verdadeiras oligarquias, dominando o poder sem deixar qualquer espaço para outras forças. Surgiu um sistema de partido único em todos os estados, caracterizado pela ausência quase absoluta de competição partidária”.³⁰⁴

Conduzido pela Revolução de 1930, chega ao poder Getúlio Dornelles Vargas, inaugurando um ciclo político que duraria até 1945. Num primeiro momento, se destaca, entre outras reformas revolucionárias, na esfera política, a criação do Código Eleitoral, em 1932, que instituiu a Justiça Eleitoral, o voto secreto, a representação proporcional e estendeu o direito de

²⁹⁹ FRANCO, A. A. M. Op. cit., p. 41.

³⁰⁰ GUIMARÃES, Aquiles Côrtes. **Partidos Políticos e Eleições no Império e na República Velha**. In: DUVERGER, Maurice et alii. **Partidos políticos e sistemas eleitorais no Brasil: estudo de caso**, p. 45.

³⁰¹ *Idem, ibidem*.

³⁰² BONAVIDES, P. **Ciência Política**, p. 379.

³⁰³ *Idem*, p. 380.

³⁰⁴ MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Introdução à história dos partidos políticos brasileiros**, p. 49.

voto às mulheres, ampliando a participação política. Paradoxalmente, na década de 30 não se formaram partidos com abrangência nacional, apesar daquelas inovações do Diploma Eleitoral ter preparado o caminho para tanto.

Com exceção da Ação Integralista Brasileira (AIB) e da Aliança Nacional Libertadora (ANL) - esta respaldava a clandestinidade do Partido Comunista Brasileiro (PCB) -, não havia outras agremiações com base nacional. Ainda que se tratasse de “partidos com posições bem distintas, a ANL defendendo posturas de esquerda e a AIB alinhada com o pensamento de direita, ambos convergiam na crítica ao liberalismo. Acreditavam na necessidade de uma reforma política que levaria à criação de um Estado mais intervencionista, mais poderoso, modelo oposto ao ideário liberal”.³⁰⁵

No ensinamento de SOUZA a “eclosão do movimento da ANL, da mesma forma que a mobilização em que se empenhava o movimento integralista, inegavelmente facilitaram a harmonização da ideologia liberal de cores então fortemente agrárias e elitistas com a doutrina autoritário-corporativista, que se deificava o Estado e só entendia a representação partidária a ele subordinada”.³⁰⁶ Autoritarismo, corporativismo e centralização estatal, seriam as determinantes que influenciariam o sistema partidário brasileiro.

A Constituição de 1934 preservou o sistema de representação proporcional e a Justiça Eleitoral manteve o sistema de partidos estaduais. Seu retrocesso político foi marcado pela adoção da representação profissional, resultado “tanto da ideologia corporativista então em voga como da idéia de se dar ao Executivo o apoio de uma bancada maior que a dos dois maiores estados”.³⁰⁷

Em 1937, instala-se a ditadura do Estado Novo, com ele a “pluralidade partidária se extingue. Paira sobre os partidos o silêncio da Carta facista. Nem sequer o partido único vinga, partido que em toda a parte é o sustentáculo das ditaduras, o braço político da opressão organizada”.³⁰⁸

A derrota do nazifacismo refletiu no revigoramento das forças de oposição a Vargas, levando ao fim do autoritarismo estadonovista. O interessante é que Vargas permaneceu no poder, com a delegação de encaminhar o processo de transição, assim “a queda do Estado Novo foi amortecida, e sua estrutura aproveitada para a nova armação constitucional”.³⁰⁹ A Constituição Federal de 1946, símbolo do novo período, não contemplou

³⁰⁵ MOTTA, R. P. Op. cit., p. 67.

³⁰⁶ SOUZA, Maria do Carmo C. Campello de. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)**, p. 81.

³⁰⁷ *Idem, ibidem*.

³⁰⁸ BONAVIDES, P. **Ciência Política**, p. 382.

³⁰⁹ SOUZA, M. C. C. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)**, p. 134.

a nação com a plena redemocratização do país, dando sobrevida às particularidades político-institucionais do regime anterior.

Entre os mecanismos idealizados pelas lideranças getulistas para estender a sistemática estadonovista à nova fase política do país e continuar a produzir suas influências, destaca-se a fundação do PSD e do PTB. Com a criação desses dois partidos tinham o escopo de promover “a absorção, através do PSD, das interventorias e bases municipais, e através do PTB, das clientelas urbanas sindicalizadas ou cobertas pelas instituições previdenciárias (...)”.³¹⁰ Destaca-se, também, como busca da preservação do emblema político de Vargas o movimento chamado de getulismo, “como formação ou movimento político organizado ao nível do simbolismo pessoal, condensando e dando forma ativa a suportes de massa até então mais ou menos latentes (...)”.³¹¹ Acrescente-se, como estratégia de prolongamento dos tentáculos do Estado Novo para a nova fase política do país, “a garantia antecipada do controle ou pelo menos de um papel decisivo por parte dos remanescentes estadonovistas sobre a primeira legislatura, através da manipulação dos instrumentos de legislação eleitoral; (...) inscrição no próprio texto constitucional de vários dispositivos asseguradores dessa mesma continuidade, notadamente os referentes à representação (artigo 58) e à centralização de poderes no Executivo”.³¹²

O quadro partidário era composto basicamente de três partidos. A União Democrática Nacional (UDN), incorporificava a oposição. O Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), ambos alinhados com Vargas.

A UDN e o PSD eram adversários, porém, com o traço comum do conservadorismo. A UDN, “tinha um perfil mais urbano, ligações mais estreitas com o empresariado moderno e com as classes médias das grandes cidades. O PSD, por seu lado, era um partido com bases mais fortes nas zonas rurais, contando com elementos vinculados fortemente aos interesses agrários”.³¹³ Já o PTB, segundo BENEVIDES “sempre foi, em todo o país, o partido mais identificado com a política trabalhista – de inspiração getulista e nacionalista – e com o sindicalismo urbano”.³¹⁴

No magistério de SOUZA, “as organizações partidárias formadas em 1945 foram compelidas a gravitar em torno das arenas distributiva e regulatória, o que diretamente

³¹⁰ SOUZA, M. C. C. Op. cit., p. 134.

³¹¹ *Idem*, p. 134-135.

³¹² *Idem*, p. 135.

³¹³ MOTTA, R. P. S. Op. cit., p. 93.

³¹⁴ BENEVIDES, Maria Victória. **O PTB e o Trabalhismo. Partido e Sindicato em São Paulo: 1945-1964**, p. 17-18.

as deslegitimava, associando-as quase exclusivamente ao clientelismo, à corrupção e à ineficiência”.³¹⁵

Em 1964, inicia a Quinta República sob o domínio político autoritário dos militares. No entendimento de CHACON, “Por trás da queda da taxa de crescimento do produto nacional e da alta incontrolável da inflação, havia um mais profundo dilema: esgotava-se internamente o modelo populista clássico, o getulista, por nunca ter conseguido ser um projeto global, ‘no sentido de encaminhar e realizar as rupturas externas’. Neste quadro, a alternativa final era ‘a revolução socialista ou a reintegração plena no capitalismo mundial’”.³¹⁶

Na análise que faz sobre o populismo na América Latina, IANNI registra que “As diversas experiências populistas, a despeito das suas peculiaridades nacionais foram contemporâneas. Em suas linhas gerais, distribuíram-se pelas décadas dos trinta a sessenta, algumas vezes transbordando a esse tempo. Sucederam ao Estado oligárquico, que predominava desde o século dezenove. E encerraram-se com a emergência do Estado autoritário, militar, civil ou militarizado”.³¹⁷ Escreve, ainda, o recém citado autor que “Os debates sobre as trocas desiguais, a deteriorização das relações de intercâmbio, a dependência e a dívida externa, entre outros, ilustram uma parte do complicado processo de reconhecimento ou descoberta de que não era possível o capitalismo nacional”.³¹⁸ Desta forma, “Os projetos sonhados por Cárdenas, Vargas, Perón e os seus seguidores, entre outros governantes, eram impossibilidades históricas e teóricas. E foi no curso das experiências populistas que eles se defrontaram com sérios obstáculos e entraram em crise”.³¹⁹

No fim do Estado Novo, em 1945, “o próprio Vargas foi deposto pelos militares, e o Brasil adotou um sistema competitivo multipartidário. A reversão ao autoritarismo em 1964 foi novamente obra dos militares, que decidiram dar continuidade ao sistema presidencial, mas sob a tutela militar”.³²⁰ Ao assumirem o poder, as forças autoritárias verificaram da inconveniência do Parlamento e da existência dos partidos políticos para os interesses do novo regime. De forma ditatorial, todos os partidos existentes no país, em 1965, foram sumariamente fechados pelo Ato Institucional nº 2. Além disso, muitos brasileiros tiveram seus direitos políticos cassados.

³¹⁵ SOUZA, M. C. C.. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)**, p. 174.

³¹⁶ CHACON, V. Op. cit., p. 187.

³¹⁷ IANNI, Octávio. **A Formação do Estado Populista na América Latina**, p. 116.

³¹⁸ *Idem*, p. 117.

³¹⁹ IANNI, O. Op. cit., p. 117.

³²⁰ SKIDMORE, T. E. Op. cit., p. 27.

Segundo SCHMITT, “O ciclo político que vai do golpe de 1964 à posse de José Sarney na Presidência da República, em 1985, foi um período de sucessivas operações de engenharia política visando a legitimação e a permanência no poder do regime autoritário e de seus partidários. Em nenhum outro momento da história política brasileira assistiu-se a tantas alterações casuísticas nas regras eleitorais e partidárias”.³²¹

Com a dissolução dos partidos, instala-se, compulsoriamente, o bipartidarismo. Formaram-se dois blocos parlamentares, o da situação e o da oposição, os “grupos parlamentares de situação reuniram-se na Aliança Renovadora Nacional (ARENA), enquanto que a oposição ao regime (aquela que sobrevivera às cassações) fundou o Movimento Democrático Brasileiro (MDB)”.³²²

Em 1979, ocorre a extinção do MDB e da ARENA, é o fim do bipartidarismo. No entanto, os referidos partidos, “iriam, ressurgir, bem ou mal, noutras siglas comprovadoras da inevitabilidade dos partidos na democracia representativa, ‘relativa’ ou em ‘abertura lenta e gradual’, como os definiu o Presidente Ernesto Geisel, ou a caminho de melhores caracterizações de baixo para cima”.³²³

Ocorre a reforma partidária, ingressa-se no multipartidarismo. Em 1980, surgem seis novos partidos. O Partido Democrático Social (PDS) sucedeu à ARENA. O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) foi o sucessor do MDB. O Partido Popular (PP) foi constituído por dissidentes da ARENA e do MDB, de curta trajetória, não chegou disputar eleições. O Partido dos Trabalhadores (PT), “surgido do novo sindicalismo paulista dos anos 70, foi a única legenda cujas lideranças mais expressivas não se encontravam na classe política tradicional. O PT, tal como o PCB décadas antes, foi um caso raro de agremiação partidária brasileira surgida de baixo para cima, isto é, fora das instituições parlamentares”.³²⁴

Estabeleceu-se um conflito pela sigla do PTB, resultando que “o PTB seria negado pela Justiça Eleitoral, sob pressão de grupos receosos, à liderança de Leonel Brizola, o qual constituiu imediatamente o Partido Democrático Trabalhista (...)”.³²⁵ Enquanto o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), “Perdera o sentido principal atuante de maior veículo de

³²¹ SCHMITT, Rogério. **Partidos políticos no Brasil: (1945-2000)**, p. 31.

³²² *Idem*, p. 34.

³²³ SCHMITT, R. *Op. cit.*, p. 34

³²⁴ *Idem*, p. 49.

³²⁵ CHACON, V. *Op. cit.*, p. 202.

expressão dos sindicatos. Reduzira-se a um discurso neovarguista num quase vazio, abrigo de dissidentes de outras siglas partidárias”.³²⁶

Em 15 de janeiro de 1985, Tancredo Neves é eleito Presidente da República, ao vencer a eleição disputada com Paulo Maluf, no Colégio Eleitoral, marcando o ocaso de um ciclo político brasileiro, a “transição democrática brasileira acabou, assim, se completando sem nenhuma ruptura das regras do jogo político criadas pelo regime autoritário para se perpetuar no poder”.³²⁷

Com o novo governo deu-se início à reforma política. Foi promulgada em maio de 1985, a Emenda Constitucional nº 25, restabelecendo as eleições diretas para Presidente da República e eliminando a exigência da fidelidade partidária. Além disso, “Ficou também autorizada a livre criação de novos partidos políticos e a reorganização de todas as siglas que tivessem tido os seus registros indeferidos, cancelados ou cassados durante a vigência do regime autoritário”.³²⁸ Desde aquela época, “o TSE já concedeu registro eleitoral a mais de 70 diferentes partidos, dos quais a grande maioria obteve apenas o registro provisório, desfrutando de uma existência muito efêmera e encerrando suas atividades sem obter o registro eleitoral definitivo”.³²⁹

No quadro multipartidário atual, destacam-se, entre outros, os seguintes partidos: Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido da Frente Liberal (PFL), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Progressista Brasileiro (PPB), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

Na análise de NICOLAU, “o sistema político brasileiro foi marcado por um multipartidarismo altamente fragmentado, pela ausência de maiorias parlamentares unipartidárias e, conseqüentemente, pela necessidade de bases parlamentares de coalizão. Tal combinação é vista como a pior possível pela literatura”.³³⁰

Multipartidarismo, extremamente fragmentado, às vezes, pode implicar em ingovernabilidade, no caso brasileiro. Seguindo esse entendimento, “a situação de ingovernabilidade decorreria da ausência de maiorias parlamentares sólidas. Governos

³²⁶ *Idem*, p. 203.

³²⁷ SCHMITT, R. Op. cit., p. 60.

³²⁸ *Idem*, p. 61.

³²⁹ SCHMITT, R. Op. cit., p. 61.

³³⁰ NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro**, p. 100.

minoritários e forçosamente de coalizão dificultariam o processo decisório no país”.³³¹ Segundo NICOLAU, “mais do que uma ameaça à estabilidade democrática, as consequências da combinação de presidencialismo com multipartidarismo altamente fragmentado no Brasil desde fins dos anos 90 têm a ver com a singularidade do processo decisório: estímulo à coligação eleitoral e o governo de coalizão”.³³²

Para CARDOSO, uma das dificuldades da democracia representativa brasileira reside “por exemplo, num grande número de partidos políticos com contornos difusos perante a opinião pública, a qual se guia muito mais pelo nome do candidato do que por sua filiação partidária nas eleições. Partidos fragilizados exigem um trabalho redobrado para alcançar as mudanças, na medida em que o esforço de construção de maiorias é feito de forma mais complexa, em negociações caso a caso (...)”.³³³

Os partidos políticos brasileiros, segundo o professor COLOMBO, apresentam deficiências, pois, a “maioria não possui ideário, ideologia política definida, nenhuma orientação programática, nenhuma metodologia ou estratégia para a realização do interesse geral ou do bem comum. Usam um discurso liberal, mas sem definição metodológica, isto é, sem definir ‘como farão’ as reformas e nem com quais instituições ou segmentos sociais, contam para realizá-las”.³³⁴ Acrescenta, ainda, o referido autor que “trabalham com o fisiologismo, o adesismo, o clientelismo, o empreguismo e a manipulação do voto, seja de modo direto ou através da imagem da mídia que evidentemente é paga. Poderia se dizer, a grosso modo, que no Brasil não existem partidos políticos, mas a defesa da elite dominante, não importando a sigla”.³³⁵

Acrescenta, ainda, COLOMBO que a “grande maioria dos nossos partidos políticos fundamentam suas campanhas naquilo que eu chamo de ‘udenismo’, isto é, na pregação da moralização da administração pública, na diminuição do número de funcionários públicos, na caça aos ‘fantasmas’, na redução dos gastos públicos, na prisão dos marajás, na instrumentalização da religião em função da tomada do poder”.³³⁶ Posicionam-se em relação aos problemas citados como se fossem os únicos. No entanto, deixam de priorizar o enfrentamento de outros, que o povo exige posicionamentos e soluções, considerando que os problemas brasileiros “não são, sobretudo, morais. São sociais. É a reforma agrária, é a

³³¹ NICOLAU, J. Op. cit., p. 101.

³³² *Idem*, p. 103.

³³³ CARDOSO, Fernando Henrique. **A Revitalização da Arte Política**. In: ZANETTI, Hermes (Org.). **Democracia: a grande evolução**, p. 24.

³³⁴ COLOMBO, Olírio Plínio. **Pistas para filosofar (II): questões de ética**, p. 69.

³³⁵ COLOMBO, O. Op. cit., p. 69.

³³⁶ *Idem, ibidem*.

educação, é a habitação, a pobreza e a miséria, é a domesticação do capital, o refazimento do Estado brasileiro, a inflação, a origem da dívida interna, a origem da dívida externa. E, sobretudo, deverá apresentar uma estratégia, uma metodologia, isto é, como irão resolver essas questões graves”.³³⁷

Para BENEVIDES a presença no clientelismo no processo político brasileiro “serve para discutir a realidade da ‘participação’, como também para questionar o papel dos partidos como canais privilegiados da ligação entre Estado e sociedade. Pois se é tarefa específica dos partidos o encaminhamento de demandas e a representação de interesses, eles não detêm o monopólio da ação política democrática”.³³⁸

Para LEITÃO, a crise da representação política “desemboca no esvaziamento da função do parlamento como detentor do monopólio da representação, e dos partidos políticos como instrumentos únicos desta representação”.³³⁹ Na busca de alternativas para suprir o distanciamento dos representantes políticos e dos partidos, a “sociedade moderna, portanto, abre um enorme leque de instituições representativas com o intuito de torná-las eficazes, por estarem próximas dos indivíduos. Neste sentido, os partidos políticos dividem a representatividade com associações de bairro, sindicatos, imprensa, igreja, universidade, empresas, organizações profissionais, etc”.³⁴⁰

LEITÃO justifica a crise dos partidos políticos através de algumas das suas constatações: “1 - A recente institucionalização dos partidos políticos. (...). 2 - A ausência de continuidade da vida partidária em função das crises políticas intermitentes na história brasileira. (...). 3 - A ausência de um conteúdo programático definido e de um posicionamento ideológico dos partidos (...). 4 - A criação dos partidos de cima para baixo. (...). 5 - A postura patrimonialista e clientelista dos partidos. (...)”.³⁴¹ E como sexto fator influente na promoção da crise dos partidos, a autora destaca a “diversidade do comportamento partidário no país e a prática do regionalismo”.³⁴²

A análise dos partidos políticos não pode ser feita de forma dissociada do contexto político brasileiro, cuja cultura política teve no patrimonialismo o seu componente de maior influência. Demonstra o processo histórico-político o domínio do poder pelas elites, em que a maioria dos partidos tradicionais foi por elas criados e comandados, transformando-os

³³⁷ *Idem*, p. 69-70.

³³⁸ BENEVIDES, M. V. M. *A Cidadania Ativa. Referendo, plebiscito e iniciativa popular*, p. 30.

³³⁹ LEITÃO, Cláudia Sousa. *A crise dos partidos políticos brasileiros (Os dilemas da representação política no Estado Intervencionista)*, p. 206.

³⁴⁰ *Idem, ibidem*.

³⁴¹ LEITÃO, C. S. *Op. cit.*, p. 207-208.

³⁴² *Idem*, p. 208.

em mais um instrumento de manipulação para se manterem no poder e canalizarem seus interesses.

A origem dos partidos, geralmente, gestados nos centros de poder, aponta seu distanciamento do povo, descaracterizando-os como canais de expressão das diferentes camadas populares, mas como organismos a serviço dos grupos minoritários, invariavelmente, detentores do poder econômico. O que leva a se constatar a falta de consciência e compromisso coletivo das lideranças partidárias, ao governarem voltadas para os interesses das próprias cúpulas ou de segmentos minoritários privilegiados da sociedade, com a evidência de que os partidos não possuem capacidade para governarem em favor do todo, objetivando o interesse geral. Em determinados aspectos, as agremiações se caracterizam como facções e não partidos políticos.

De outra parte, o elitismo torna-os adesistas. A maioria dos partidos, para acomodarem os interesses das elites que os dominam, se tornam governistas, aderem ao grupo detentor do poder, apesar das diferenças ideológicas. A adesão resulta no apoio político em troca de cargos públicos, a promoção do clientelismo à custa da estrutura pública e a abertura das portas do poder para o novo grupo. Acrescente-se, ainda, as coligações entre partidos de ideologias antagônicas, prática evidenciadora de que os princípios ideológicos ficam em segundo plano para se chegar ao poder. Tais fatos confundem o povo, fazendo que tenha uma visão homogênea dos partidos (como se todos fossem iguais), não distinguindo-os pelos seus ideários e princípios, levando-o a votar na pessoa do candidato e não pelo partido. Em determinados aspectos, observa-se que a ideologia partidária não passa de uma ficção.

Ademais, os partidos são hierarquizados, comandados oligarquicamente. Na verdade, substituíram a vontade popular (isso se alguma vez ouviram a voz do povo) pelos interesses das cúpulas, nem sempre coincidentes com os do povo.

2.4. A crise da democracia representativa brasileira

Segundo BOBBIO, democracia representativa “significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte mas por pessoas eleitas para esta finalidade”.³⁴³ A representação política desempenha função indispensável no Estado

³⁴³ BOBBIO, Norberto. *O Futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo*, p. 44.

democrático, situando-se e servindo de canal de ligação entre este e a sociedade. Melhor esclarecendo, “A representação política democrática, isto é, aquela que resulta do livre embate eleitoral, é critério básico de legitimação das regras jurídicas e dos comandos políticos. O principal canal de comunicação entre o Estado e a sociedade, entre o direito e a política, ainda é ocupado pelas entidades de representação”.³⁴⁴

Nas democracias representativas são eleitos representantes, com a precípua responsabilidade de tomar decisões, vinculadas aos interesses dos representados. Para BOBBIO, com relação à figura do representante “entende-se uma pessoa que tem duas características bem estabelecidas: a) na medida em que goza da confiança do corpo eleitoral, uma vez eleito não é mais responsável perante os próprios eleitores e seu mandato, portanto, não é revogável; b) não é responsável diretamente perante seus eleitores exatamente porque convocado a tutelar os interesses gerais da sociedade civil e não os interesses particulares desta ou daquela categoria”.³⁴⁵

No entanto, conforme pondera CAMPILONGO, “A complexidade das sociedades hodiernas faz com que as relações de representação sejam cada vez menos ‘congruentes’. É difícil obter identidade das posições dos representantes com as dos eleitores”.³⁴⁶ Essa dificuldade decorre de uma série de fatores, entre os quais, “A distância entre o eleitorado e seus representantes, a burocratização dos partidos políticos, a ausência de controle dos mandatários, o surgimento de problemas inéditos e conjunturais, sobre os quais não se conhece a opinião dos eleitores, limitações legais ao funcionamento de partidos e à realização de eleições, manifestações de democracia direta, manipulação de informações (...)”.³⁴⁷ Situações que comprometem a relação entre representantes e representados.

A crise, envolvendo as instituições representativas, repercute na ordem jurídica, especificamente, no que se relaciona à produção das normas. Modernamente, o entendimento de norma jurídica “envolve a idéia de direito posto pela Estado. Disso defluem dois postulados: de que o Estado monopoliza a produção de leis e o Parlamento detém a exclusividade de representação. Há indícios bastante significativos de que os dois princípios concorrem, na atualidade, com formas paralelas de legalidade que contestam esses monopólios”.³⁴⁸ Não pode passar despercebido que “O processo social de fragmentação de interesses, a corporativização da sociedade e o fenômeno das agregações transitórias, por exemplo, abrem espaços para

³⁴⁴ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Representação Política**, p. 45.

³⁴⁵ BOBBIO, N. **O Futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo**, p. 47.

³⁴⁶ CAMPILONGO, C. F. Op. cit., p. 34.

³⁴⁷ CAMPILONGO, C. F. Op. cit., p. 34

³⁴⁸ *Idem*, p. 55-56.

formas mais flexíveis, informais, específicas e passageiras de legislação. Contratos coletivos, pactos setoriais, acordos internacionais etc., são sinais de um novo padrão de legalidade, que rompe com o monopólio estatal da produção normativa”.³⁴⁹ Acrescente-se, por outro lado, “o sistema de consultas, durante o processo legislativo, a sindicatos e associações empresariais, o poder de veto de entidades eclesíásticas e corporações de profissionais liberais, o poder econômico, a livre imprensa e os instrumentos de democracia direta – exemplificativamente – apresentam-se como formas alternativas de representação política”.³⁵⁰

Sobre as origens da crise do sistema representativo brasileiro, são oportunas as palavras do professor WOLKMER, ao dizer que “Ainda que a crise de representação possa ser buscada em múltiplos fatores, não resta dúvida que os pressupostos mais fortes estão na especificidade de nossa cultura política e no padrão de comportamento de nossas elites políticas”.³⁵¹ A análise do sistema representativo, compreendendo os principais períodos do processo político brasileiro – colonial, imperial e republicano – conduz às seguintes constatações: “a) vivenciou-se um modelo de representação limitado a pequeno número de eleitores, excluindo do jogo eleitoral a quase totalidade da população; b) uma das mais graves deficiências que o processo representativo atravessou foi a corrupção eleitoral. O perfil elitista de representação que se implantou foi oficializado permanentemente por vícios de fraude, de artificialismo e de violência dos procedimentos eleitorais”.³⁵²

Durante o período colonial, “a representação era limitada ao governo do município, e na estrutura social, muito simples, da época dominava incontrastavelmente a nobreza rural sobre a massa informe dos escravos e agregados, limitada somente pelo absolutismo da Coroa no que mais de perto lhe afetasse (...)”.³⁵³ É de se assinalar que “a mácula da corrupção, verberada sem exceção pelos estudiosos das nossas instituições, atravessa toda a história do Império e da Primeira República, com o relevo de uma cordilheira. E as interrupções nessa cadeia de fraudes e violências, ou tiveram mera repercussão local, ou foram de brevíssima duração”.³⁵⁴ Não obstante, os períodos “em que o processo eleitoral se apresentou menos contaminado de violência ou fraude, sempre impressionou aos espíritos mais

³⁴⁹ *Idem*, p. 56.

³⁵⁰ *Idem, ibidem*.

³⁵¹ WOLKMER, Antônio Carlos. **Crise de representação e cidadania participativa na Constituição brasileira de 1988**. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org). **O Direito Público em Tempos de Crise: estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel**, p. 39.

³⁵² *Idem*, p. 40.

³⁵³ LEAL, V. N. Op. cit., p. 240.

³⁵⁴ *Idem, ibidem*.

lúcidos o artificialismo da representação, que era de modo invariável maciçamente governista”.³⁵⁵

Além dos vícios da fraude e da coação, das imperfeições do sistema eleitoral, outros fatores influenciavam no estabelecimento da representação governista. A predominância numérica do eleitorado rural, geralmente dependente economicamente, facilitava o controle do voto pelos delegados locais.

Para CARDOSO, “No Brasil, é importante que se diga, a democracia representativa teve de superar um obstáculo importante que, nos Estados Unidos, jamais se apresentou: o regime de exceção e o autoritarismo, que interromperam, por duas vezes e por longos períodos, o estado de direito”.³⁵⁶ Nos anos oitenta, “no momento de transição democrática, acreditávamos, talvez com certa ingenuidade, que o exercício em si da democracia levaria automaticamente ao aperfeiçoamento dos seus mecanismos de mediação e das relações entre representante e representado e até mais do que isto: à solução dos problemas sociais”.³⁵⁷ Com otimismo, afirma o citado autor, “Progredimos na consolidação do estado de direito e na democracia no Brasil nos últimos anos, num percurso marcado por percalços que foram superados com maturidade e equilíbrio”.³⁵⁸

No entanto, se algum avanço houve, afirma CARDOSO, “não deve servir de pretexto para manifestações de auto-indulgência em relação ao funcionamento de nossas instituições. Há espaço amplo para melhorias e avanços. Não estamos imunes aos paradoxos da democracia representativa”.³⁵⁹

Segundo BENEVIDES, a problematização histórica da representação política brasileira “pode ser apresentada como reflexo do confronto entre idéias liberais, democráticas e participacionistas, de um lado, e idéias autoritárias, elitistas e corporativas, de outro”.³⁶⁰ O processo político brasileiro evidencia a preponderância do elitismo, situação que se conserva ao longo da história, em que “a tradição de exclusão do povo caminha num mesmo horizonte delineado pelo artificialismo dos trâmites legais, pela ininterrupta tutela do poder oligárquico e pela despolitização popular incentivada por grupos corporativos e representantes políticos. A ilusão e a distorção de um processo eleitoral que têm favorecido a prática tanto da

³⁵⁵ *Idem*, p. 241.

³⁵⁶ CARDOSO, Fernando Henrique. **A Revitalização da Arte da Política**. In: ZANETTI, Hermes (Org.). **Democracia: a grande revolução**, p. 23

³⁵⁷ *Idem*, *ibidem*.

³⁵⁸ CARDOSO, F. H. **A Revitalização da Arte da Política**. In: ZANETTI, Hermes (Org.). **Democracia: a grande revolução**, p. 23.

³⁵⁹ *Idem*, p. 24.

³⁶⁰ BENEVIDES, M. V. M. **A Cidadania Ativa. Referendo, plebiscito e iniciativa popular**, p. 26.

‘representação meramente simbólica’ quanto da ‘representação liberal’ artificial”.³⁶¹ Conforme a síntese de WOLKMER “O sistema representativo entre nós nunca deixou de ser anêmico, inócuo, um faz-de-conta, distanciado dos representantes e das bases sociais”.³⁶²

SCHWARTZMAN analisa o processo político brasileiro, interpretando a relação entre a organização política e as características da sociedade. Reconhece o autor “uma relação íntima entre ‘patrimonialismo’ – uma característica estrutural – e ‘cooptação política’ – elemento próprio do nível político (...)”.³⁶³ A política cooptativa implica em duas noções consentâneas que produzem profundos reflexos no sistema político. A primeira é que, em razão do coronelismo, “existe na política ‘tradicional’ brasileira uma relação simbiótica de dependência entre administração central e poder local, e que poder e dominação são geralmente impostos de cima para baixo, e raramente de baixo para cima”.³⁶⁴ Uma segunda concepção vinculada “ao conceito de cooptação se relaciona com o fato de que não existe, quando ele predomina, muito lugar para representação de interesse no sentido do mais clássico modelo europeu do termo. O modelo clássico supõe que o desenvolvimento do capitalismo tende a gerar grupos de interesses ativos e militantes nos dois lados da divisão social do trabalho, burguesia e proletariado”.³⁶⁵

A classe política brasileira atravessa um período de desgaste e desconfiança popular, cuja desconfiança “atinge não apenas os parlamentares, como as próprias instituições da democracia representativa – os partidos e o Poder Legislativo”.³⁶⁶ As deficiências inerentes à democracia representativa associada à irresponsabilidade de muitos políticos, faz brotar a concepção popular que identifica a representação política brasileira “como ‘representação teatral do poder perante o povo’, e não como ‘representação do povo perante o poder’. É justamente por isso que, (...) uma das deficiências mais sentidas na representação política no Brasil consiste na total ausência de responsabilidade efetiva dos representantes perante o povo (existem pouquíssimos mecanismos jurídicos para fazer atuar essa responsabilidade – e nunca são aplicados)”.³⁶⁷

³⁶¹ WOLKMER, A. C. **Crise de representação e cidadania participativa na Constituição brasileira de 1988.** In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **O Direito Público em Tempos de Crise: estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel**, p. 41.

³⁶² *Idem, ibidem.*

³⁶³ SCHWARTZMANN, S. Op. cit., p. 23.

³⁶⁴ *Idem, ibidem.*

³⁶⁵ SCHWARTZMANN, S. Op. cit., p. 23

³⁶⁶ BENEVIDES, M. V. M. **A Cidadania Ativa. Referendo, plebiscito e iniciativa popular**, p. 24.

³⁶⁷ *Idem*, p. 25.

Nas palavras de BENEVIDES, a “representação distorcida, o coronelismo redivivo nas várias formas de clientelismo, o populismo de diversos matizes, o sistema eleitoral viciado e, ainda, o abuso do poder econômico nas campanhas eleitorais. O que compõe, sem dúvida, um painel pouco animador da representação política, ao qual se agrega, conseqüentemente, aquela descrença do povo na política e nos políticos”.³⁶⁸

As instituições representativas brasileiras enfrentam, ao longo de sua história, persistentes obstáculos políticos e culturais para sua consolidação, como a “privatização exacerbada do poder político – o Estado patrimonial, a conciliação e a cooptação”.³⁶⁹ Para FAORO a origem do problema está na manipulação da soberania popular, pois, no seu dizer, “O poder – a soberania nominalmente popular – tem donos, que não emanam da nação, da sociedade, da plebe ignara e pobre. O chefe não é um delegado, mas um gestor de negócios, gestor de negócios e não mandatário”.³⁷⁰ O princípio da soberania popular nunca passou da literalidade constitucional, reduzido ao aspecto formal, que conforme denuncia BENEVIDES a “sutileza do engodo, no entanto, reside em que, na retórica, a soberania popular está presente. Desde 1934 o direito positivo brasileiro incorpora a fórmula ‘Todo poder emana do povo e em seu nome é exercido (...)’”.³⁷¹ Na prática, ocorre o descompasso entre os postulados liberais construídos pelos seus ideólogos e a realidade brasileira, pois, “em Locke, e também em Montesquieu, a democracia é concebida essencialmente como presença da soberania popular e capacidade do povo para legislar; o Legislativo é decorrência da impossibilidade do exercício direto da democracia”.³⁷²

BENEVIDES analisa a crise de representação sobre quatro tópicos. Afora o coronelismo, acrescenta o “clientelismo, a problemática dos partidos e do sistema eleitoral”.³⁷³ O clientelismo “perpetua o privatismo e aquelas ‘lealdades’ exigidas dos coronéis. Não se trata de uma representação republicana, pois não se orienta pelo interesse da coisa pública”.³⁷⁴ Numa demonstração evidente do desvirtuamento da função precípua dos legisladores, nos “órgãos legislativos, os representantes desse ‘clientelismo’ tornam-se meros intermediários de favores, de proteções, de exigências frente ao grande poder dispensador de recursos e nomeações – o Executivo. Como consequência, a representação passa a ter um papel

³⁶⁸ *Idem, ibidem.*

³⁶⁹ *Idem, p. 26.*

³⁷⁰ FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**, p. 748.

³⁷¹ BENEVIDES, M. V. M. **A Cidadania Ativa. Referendo, plebiscito e iniciativa popular**, p. 26-27.

³⁷² LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade**, p. 15.

³⁷³ BENEVIDES, M. V. M. **A Cidadania Ativa. Referendo, plebiscito e iniciativa popular**, p. 28.

³⁷⁴ *Idem, ibidem.*

secundário – como se numa atitude de ‘desistência’ – quanto à função legislativa”.³⁷⁵ Em muitos casos, os legisladores não passam de meros homologadores dos projetos do Executivo.

Já para MARTINS, o “clientelismo político tem sido interpretado, no Brasil, como uma forma branda de corrupção meramente política, mediante a qual os políticos ricos compram os votos dos eleitores pobres. Além disso, uma forma obsoleta de aliciamento eleitoral já que, supostamente, o sistema político teria se modernizado, inviabilizando a sobrevivência desses mecanismos antiquados de relacionamento entre o poder e o povo”.³⁷⁶ Para o autor, o clientelismo não se reduz a essa relação exclusiva entre político e eleitor, é mais ampla, admiti-lo restritamente seria um equívoco. Por um lado, “porque o clientelismo político não desapareceu. Ao contrário, em muitas regiões do País ele se revigorou, embora mudando de forma, praticado por uma nova geração de políticos de fachada moderna. De outro lado, porque, na verdade, ele não se reduzia nem se reduz a uma modalidade de relacionamento entre políticos ricos e eleitores pobres”.³⁷⁷ A concepção de Martins, “é a de que o oligarquismo brasileiro se apóia em algo mais amplo do que esse relacionamento – ele se apóia na instituição da representação política como uma espécie de gargalo na relação entre a sociedade e o Estado. Não só os pobres, mas todos os que, de algum modo, dependem do Estado, são induzidos a uma relação de troca de favores com os políticos”.³⁷⁸

Acobertados pelo manto da legalidade, o clientelismo e o patrimonialismo se revigoram no Brasil, com a institucionalização de formas cooptativas de distribuição de benefícios e recursos públicos. Segundo MARTINS, desde os vereadores até aos deputados federais “podem consignar no orçamento da respectiva unidade política, seja o município, seja o Estado, seja a União, amplas verbas para serem distribuídas às chamadas entidades assistenciais. Isso envolve desde a doação de bolsas de estudos (...), até a doação de cadeiras de rodas, óculos e dentaduras a quem deles precise”.³⁷⁹ Como uma forma de comprometer o beneficiário: “Essa distribuição é feita diretamente pelo político. Evidentemente, sob condição de que ele receberá o voto do beneficiário na próxima eleição. (...) Muitas dessas verbas vão para os cofres de fundações criadas pelos próprios políticos, convertidas em seu patrimônio e depois presumivelmente distribuídas aos eleitores segundo critérios que assegurem a sua fidelidade eleitoral”.³⁸⁰

³⁷⁵ *Idem*, p. 29.

³⁷⁶ MARTINS, José de Souza. *O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta*, p. 28-29.

³⁷⁷ *Idem*, p. 29.

³⁷⁸ MARTINS, J. S. Op. cit., p. 29.

³⁷⁹ *Idem*, p. 43.

³⁸⁰ *Idem*, *ibidem*.

Constata-se que a “troca de recursos públicos por apoio pode envolver a distribuição de bens públicos ou particulares. Bens públicos como hospitais, escolas, estradas, sistemas de esgoto etc. prestam-se geralmente à política de clientelismo. Embora o controle do Congresso sobre esses recursos tenha aumentado desde que a Constituição de 1988 lhe devolveu poderes orçamentários, a maioria deles é fornecida pelo Executivo”.³⁸¹ O clientelismo e o patrimonialismo se estabelecem em nível dos Poderes Executivo e Legislativo federais, invariavelmente, os “presidentes oferecem recursos públicos aos legisladores em troca de apoio a leis importantes. Os legisladores, por sua vez, oferecem recursos às lideranças municipais e estaduais em troca de apoio na época das eleições”.³⁸²

Além das situações acima apontadas, os “presidentes também trocam recursos particulares por apoio. (...) Os indivíduos que controlam recursos políticos importantes (...) podem pedir um alto preço pelo seu apoio: concessões de rádio ou televisão, empregos para parentes e seguidores, empréstimos subsidiados nos bancos estatais, decisões favoráveis sobre deduções tributárias questionáveis ou atenção especial na hora de conceder contratos”.³⁸³ Enquanto os simples cidadãos, “que só têm os seus próprios votos para trocar, recebem menos, mas, se tiverem sorte, os benefícios ainda podem ser consideráveis: tíquetes de leite gratuito para mulheres grávidas, merendas gratuitas para as crianças, material para construir casas populares ou ajuda para agilizar pensões”.³⁸⁴

Acrescenta NUNES que afora os métodos tradicionais de aliciamento e cooptação política “outros meios ‘indiretos’ são criados, como linhas de crédito a serem utilizadas por fazendeiros ou homens de negócio locais, através do Banco do Brasil ou outros bancos estatais e agências de desenvolvimento. Empreiteiros e construtores que trabalham para o Estado por contrato freqüentemente se beneficiam das redes de relações a fim de receber pagamento imediato pelos serviços prestados”.³⁸⁵ Note-se que, “As instituições formais do Estado ficaram altamente impregnadas por este processo de trocas de favores, a tal ponto que poucos procedimentos burocráticos acontecem sem uma ‘mãozinha’”.³⁸⁶

Há um clima de desconfiança do povo em relação ao sistema representativo, essa “desconfiança atinge não apenas os parlamentares, como as próprias instituições da

³⁸¹ GEDDES, Barbara e RIBEIRO NETO, Artur. **Fontes institucionais da corrupção no Brasil**. In: ROSENN, Keith S. e DOWNES, Richard (Orgs). **Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor**, p. 51.

³⁸² *Idem, ibidem*.

³⁸³ GEDDES, B. e RIBEIRO NETO, A. Op. cit., p. 51-52.

³⁸⁴ GEDDES, B. e RIBEIRO NETO, A. Op. cit., p. 52.

³⁸⁵ NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**, p. 32-33.

³⁸⁶ *Idem*, p. 33.

democracia representativa – os partidos e o Poder Legislativo. Recentes pesquisas de opinião pública confirmam resultados negativos anteriores, com ressalvas para a visibilidade positiva da justiça eleitoral; os partidos e os políticos permanecem nos últimos lugares na estima dos entrevistados”.³⁸⁷ Mesmo considerando a despolitização do povo, em que o “cidadão brasileiro pode ser ignorante e acreditar nos milagres de um ‘salvador da pátria’. No outro extremo, pode ser politizado e participar de movimentos populares na defesa de interesses coletivos. Mas, decididamente, não confia nos ‘representantes do povo’. O que, sem dúvida, não é bom para a democracia”.³⁸⁸

A crise da representação política, como já foi salientado, alcança os Parlamentos, lançando-os ao descrédito popular. Segundo SILVA, “Na análise do baixo nível de prestígio das instituições legislativas, deve-se considerar outro fator, que funciona ao mesmo tempo como causa e efeito, não escapando ao círculo vicioso que preside aos fatos político-sociais: o esvaziamento”.³⁸⁹ Historicamente, o Poder Executivo se sobrepôs ao Legislativo, que se mostrou frágil, às vezes, submisso, ensejando o comprometimento de sua competência legislativa que “foi sendo aos poucos invadida pelo Executivo – invasão de direito, em algumas ocasiões e de fato no cotidiano. Se, de 1969 a 1982, como em 1891, a representação popular foi um quase cartório homologador das decisões do Executivo sustentado pelo estabelecimento militar, a verdade é que, desde a República, durante todo o tempo o Executivo pôde controlar as decisões legislativas”.³⁹⁰

Em decorrência, “Se a instituição se esvaziava, aos poucos a consciência coletiva passou a lhe dispensar menos atenção. Seus membros, por sua vez, cômicos da diminuição de importância, acompanharam a opinião pública no sentido de não se sentirem responsáveis por grande coisa – afinal, era o Executivo que importava”.³⁹¹

É oportuno o questionamento de COLOMBO: “É a nossa democracia representativa? Sim. Ela é representativa dos empresários, dos latifundiários, dos banqueiros e dos profissionais liberais. Mas ela não representa os assalariados, os sem-terra, os negros, os índios e os demais desclassificados”.³⁹² Na sequência, questiona o referido autor: “Mas se os assalariados são maioria, como é que eles nunca chegam ao poder? Além do mais, eles podem ser candidatos. Em tese, no Brasil, toda pessoa que exerce cidadania pode ser candidato. Sim.

³⁸⁷ BENEVIDES, M. V. M. *A Cidadania Ativa. Referendo, plebiscito e iniciativa popular*, p. 26.

³⁸⁸ *Idem*, p. 25.

³⁸⁹ SILVA, P. N. N. *Op. cit.*, p. 47.

³⁹⁰ SILVA, P. N. N. *Op. cit.*, p. 48.

³⁹¹ *Idem, ibidem*.

³⁹² COLOMBO, O. P. *Op. cit.*, p. 78.

Mas os partidos têm suas exigências. Os grandes partidos exigem a ética partidária e também que o candidato a candidato tenha dinheiro (patrocinadores) e votos”.³⁹³

As deficiências do sistema representativo brasileiro resultam de uma cultura política desenvolvida, desde o período colonial, com bases patrimonialistas, em que as suas incorreções demonstram a “necessidade de redefini-lo – sem negá-lo ou descartá-lo – na perspectiva de construção de uma sociedade mais democrática e mais participativa. Reconhece-se, assim, a insuficiência e a ineficiência anacrônica da representação no Brasil, e o desafio de não só encontrar mecanismos de correção e/ou superação, mas de estabelecer formas institucionais que permitam maior participação comunitária”.³⁹⁴

O poder político no Brasil, desde o período colonial, sempre pertenceu às elites dominantes. Inclusive, moldaram o Estado de acordo com seus interesses e objetivando se perpetuarem no poder. Sendo oportuno lembrar, que o Estado brasileiro precedeu à formação do sentimento de nação, situação que facilitou a tomada do poder pelas elites. Com uma formação político-cultural, de raiz patrimonialista e absolutista (particularidades herdadas de Portugal), os detentores do poder estabeleceram uma postura oligárquica e conservadora. Para conservar o mando político, utilizam-se do clientelismo a fim de aliciar o voto e cooptarem o apoio popular. Para tanto, utilizam-se dos recursos do Estado ou próprios, quando não se servem de outros métodos, como a violência e a fraude eleitoral. Além disso, incentivam a despolitização popular, transmitindo a idéia de que a participação política e os negócios do Estado interessam apenas às elites.

Desse quadro, resulta a representação política elitista, comprometida com os interesses da classe dominante, em detrimento das aspirações e reivindicações das camadas populares. A representação política da minoria privilegiada, associada a outros fatores, como o autoritarismo e a centralização do Estado, implicam na produção de uma constante em todo o processo político brasileiro: a exclusão popular. Observa-se que a soberania popular, um dos postulados liberais, praticamente nunca foi respeitada, sempre prevaleceu a vontade das elites detentoras dos poderes político e econômico. Consta-se, dessa forma, o desvirtuamento da representação política, que, na prática, ao desconsiderar a maioria, não passa de uma representação simbólica. Com efeito, se indaga: e a promoção do bem comum, como fica?

Ademais, o exercício oligárquico do poder, a centralização e o autoritarismo do Estado entravam a participação política popular. Verifica-se o distanciamento entre os

³⁹³ *Idem, ibidem.*

³⁹⁴ WOLKMER, A. C. *Crise de representação e cidadania participativa na Constituição brasileira de 1988.* In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *O Direito Público em Tempos de Crise: estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel*, p. 42.

representantes e os representados, rompendo os vínculos e responsabilidades dos primeiros em relação aos segundos.

A confluência de fatores e particularidades do processo político brasileiro, acima demonstrados, resultam na desconfiança do povo nos representantes políticos e nas instituições do sistema representativo – partidos políticos e parlamentos, comprometendo a legitimidade da representação política. Com efeito, externa-se a crise do sistema representativo brasileiro.

Por outro lado, para correção das imperfeições do sistema representativo, vislumbra-se a possibilidade da redefinição do sistema por mecanismos de democracia participativa, previstos pela Constituição Federal de 1988 – o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Além disso, através da descentralização do poder, oportunizar que a nível local se desenvolva a participação popular (tendo por pressuposto a organização da sociedade) na elaboração das políticas governamentais, ensejando maior fiscalização, valorizando o poder local, estabelecendo, então, um novo espaço público de participação popular, com base numa cidadania participativa.

CAPÍTULO 3

3. A REDEFINIÇÃO DO SISTEMA REPRESENTATIVO BRASILEIRO PELOS MECANISMOS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

3.1. Análise teórica da democracia participativa

A análise da democracia participativa impõe que se conheça os seus sentidos. Segundo SGARBI, “Para os juspublicistas, no mais das vezes, resta mantido o sentido institucional de instrumentos previstos normativamente com o objetivo de chegar-se até o Estado”.³⁹⁵ Enquanto, “para os politicólogos, comumente, a referência segue a idéia de participação não-institucionalizada, e portanto autônoma, vinculada propriamente aos movimentos sociais de afirmação de identidades coletivas tais como aqueles com base em sexo, local de moradia, raça, crença, solidariedade, etc”.³⁹⁶ O autor citado busca a conciliação dos dois sentidos, construindo o entendimento de que a democracia participativa significa “uma variada manifestação seja operacionalizada por via institucional como poder político instrumentalizado de atuação efetiva nos processos de decisão e controle do político, seja como expressão não-institucionalizada dos diversos movimentos sociais na busca de novos direitos (= democracia participativa institucionalizada e democracia participativa não institucionalizada como espécies do gênero democracia participativa)”.³⁹⁷

Nesse sentido, a doutrina propugna pela construção do Direito Constitucional da democracia participativa. Segundo BONAVIDES, “A chave constitucional do futuro entre nós

³⁹⁵ SGARBI, Adrian. *O referendo*, p. 82.

³⁹⁶ *Idem, ibidem*.

³⁹⁷ *Idem*, p. 83.

reside, pois, na democracia participativa, que faz soberano o cidadão-povo, o cidadão-governante, o cidadão-nação, o cidadão titular efetivo de um poder invariavelmente superior e, não raro, supremo e decisivo”.³⁹⁸ BONAVIDES, vai além, entende que a democracia participativa é o caminho para substituição da democracia representativa. Afirma que o “cidadão, nesse sistema, é, portanto, o povo, a soberania, a nação, o governo; instância que há de romper a sequência histórica na evolução do regime representativo, promovendo a queda dos modelos anteriores e preparando a passagem a uma democracia direta, de natureza legitimamente soberana e popular”.³⁹⁹

Segundo DEMO, “participação é conquista para significar que é um processo, no sentido legítimo do termo: infundável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo. Assim, participação é em essência autopromoção e existe enquanto conquista processual. Não existe participação suficiente, nem acabada. Participação que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir”.⁴⁰⁰ A partir desse entendimento, o pensador brasileiro, constrói outro, no sentido de que “participação não pode ser entendida como dádiva, como concessão, como algo já preexistente. Não pode ser entendida como dádiva, porque não seria produto de conquista, nem realizaria o fenômeno fundamental da autopromoção; seria de todos os modos uma participação tutelada e vigente na medida das boas graças do doador, que delimita o espaço permitido”.⁴⁰¹ E, ainda, sob o outro aspecto relacionado pelo autor, não se pode admitir participação “como concessão, porque não é fenômeno residual ou secundário da política social, mas um dos seus eixos fundamentais; seria apenas um expediente para obnubilar o caráter de conquista, ou de esconder, no lado dos dominantes, a necessidade de ceder. Não pode ser entendida como algo preexistente, porque o espaço de participação não cai do céu por descuido, nem é o passo primeiro”.⁴⁰²

Participação não combina com comodismo, distanciamento dos assuntos públicos e nem com uma postura de indiferença e irresponsabilidade diante dos problemas comunitários. Pelo contrário, “supõe compromisso, envolvimento, presença em ações por vezes arriscadas e até temerárias. Por ser processo, não pode também ser totalmente controlada, pois já não seria participativa a participação tutelada, cujo espaço de movimentação fosse previamente delimitado”.⁴⁰³ Participação exige disposição e boa vontade, determinação em

³⁹⁸ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa (Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica Por uma repolitização da legitimidade)**, p. 34.

³⁹⁹ *Idem*, p. 34-35.

⁴⁰⁰ DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**, p. 18.

⁴⁰¹ *Idem, ibidem*.

⁴⁰² *Idem, ibidem*.

⁴⁰³ DEMO, P. **Participação é conquista: noções de política social participativa**, p. 19-20.

enfrentar para mudar a cultura de despolitização do povo e exclusão dos negócios públicos, resultado do autoritarismo, centralismo e regimes oligárquicos que se estabeleceram neste país. Portanto, “Quem acredita em participação, estabelece uma disputa com o poder. Trata-se de reduzir a repressão e não de montar a quimera de um mundo naturalmente participativo. Assim, para realizar participação, é preciso encarar o poder de frente, partir dele, e, então, abrir os espaços de participação, numa construção arduamente levantada, centímetro por centímetro, para que também não se recue nenhum centímetro”.⁴⁰⁴

Por outro lado, cidadania não significa apenas direitos e alcançar conquistas sem a correspondente responsabilidade de participação, não significa que o Estado tenha de resolver todos os problemas sem que os interessados se empenhem, façam a sua parte, num processo de cooperação. Pode-se citar o exemplo da educação pública, em que é dever do Estado proporcionar que toda criança em idade escolar freqüente, com todas as condições, uma escola. No entanto, o atendimento pelo Estado desse direito básico requer, em contrapartida, o compromisso e a participação da família. É neste sentido que se posiciona DEMO, ao se referir, exemplificativamente, ao significado da educação comunitária e participativa, em que a realização da educação, nesta ótica, resulta da interação entre o Estado e a comunidade escolar, em que a comunidade não se isola do processo, mas o acompanha “significa, entre outras coisas, que, de um lado, o Estado se compromete a sustentar a necessária rede de atendimento, e, de outro, que a sociedade a assume como conquista sua. Ela mesma será a primeira interessada em que nenhuma criança falte à escola, que o prédio seja digno, que a professora seja capaz e bem paga, que o material didático seja adequado e montado, tanto quanto possível, pela própria comunidade e assim por diante”.⁴⁰⁵

A discussão sobre democracia participativa é recente, compreende o século XX, é conseqüência e foi sendo desenvolvida teoricamente a partir da crise da democracia representativa. A democracia participativa não se confunde com a democracia direta, ainda que importe na participação direta dos cidadãos na decisão sobre o estabelecimento de políticas governamentais e preveja, de igual forma, instrumentos de atuação direta do cidadão na elaboração legislativa.

O exemplo clássico de participação direta é oferecido pela Grécia Antiga em que, através da Assembléia, um conjunto de cidadãos deliberava sobre as questões públicas relevantes. Mesmo concebendo-a como modelo de democracia direta, o direito de participação não se estendia a todo povo grego. Haviam os excluídos, o processo excluía as mulheres, os

⁴⁰⁴ DEMO, P. *Participação é conquista: noções de política social participativa*, p. 20.

⁴⁰⁵ *Idem*, p. 24.

escravos e os estrangeiros. Situação que, por si só, levando em consideração os padrões teóricos atuais de democracia direta, descaracteriza aquele sistema como uma perfeita democracia direta.⁴⁰⁶ No entanto, a maior contribuição daquele modelo, segundo MELO foi a “intensidade de participação, no qual não se conheceu a delegação de poderes de decisão a representantes eleitos, ao contrário do que acontece com as democracias modernas representativas, nas quais foi sensivelmente diminuída a participação direta, e o poder de decisão transferido, mas quem o transfere é um número significativo de pessoas (sufrágio universal), com aumento real de cidadania, possibilitando maior igualdade política”.⁴⁰⁷

Na incursão sobre democracia direta, parte-se da Grécia Antiga à modernidade. Nesse último período – da modernidade – destaca-se como expoente defensor da democracia direta o pensador Rousseau, cujas idéias, durante a Revolução Francesa, proporcionaram o grande debate entre os defensores da democracia direta, seus seguidores, com os adeptos da democracia representativa, que tinha em Montesquieu o idealizador. Rousseau não admitia a representação da soberania popular, não aceitava a democracia representativa. De outra parte, não desconhecia as dificuldades para praticá-la: “Se tomarmos o termo no rigor da aceção, nunca existiu verdadeira democracia, nem jamais existirá. É contra a ordem natural que o grande número governe e o pequeno seja governado. Não se pode imaginar que o povo permaneça constantemente reunido para ocupar-se dos negócios públicos (...)”.⁴⁰⁸ A democracia participativa “inclui a participação direta no poder, embora não possa ser confundida com a democracia direta nos moldes rousseauianos”.⁴⁰⁹ A democracia participativa não exclui e nem mesmo é incompatível com a democracia representativa, pelo contrário, é apresentada como alternativa moderna de aperfeiçoamento do sistema representativo.

Na antiguidade clássica, apenas os gregos experimentaram a democracia direta. Entre os Estados contemporâneos, se aponta a Suíça como paradigma da prática da democracia direta. A dificuldade em implementá-la, em razão das extensões territoriais e o grande contingente populacional, tornando-a impraticável, levou, ou pode-se dizer, obrigou os Estados modernos a não adotá-la, optando pela democracia representativa. A prevalência da democracia representativa não significa desconhecer a possibilidade e exigência de se “introduzir mecanismos que possibilitassem a participação direta nas decisões, seja por razões

⁴⁰⁶ MELO, Mônica de. **Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular. Mecanismos Constitucionais de Participação Popular**, p. 21-23.

⁴⁰⁷ *Idem*, p. 23.

⁴⁰⁸ ROUSSEAU, J. J. Op. cit., p. 83.

⁴⁰⁹ MELO, M. Op. cit., p. 28.

principiológicas, de resgate da soberania popular (...), seja por razões programáticas de se conferir maior legitimidade, consenso e efetividade às decisões estatais, seja, por fim, por considerá-los corretivos das democracias representativas – que não implica na adoção de uma democracia direta”.⁴¹⁰

No entanto, o debate entre os defensores da democracia direta e os que se posicionam a favor da democracia representativa persiste, o antagonismo entre as idéias de Rousseau e Montesquieu, na essência, é revivido sob o enfoque de novos tempos e novas exigências sociais. Segundo TAVARES “A rigor, a democracia direta constitui uma impossibilidade lógica e psicológica. Não existe e jamais existiu efetivamente, quer em Atenas no século de Péricles, quer nos cantões suíços, quer na Comuna de Paris ou no governo dos soviets, as quatro experiências em que se supõe encontrá-la”.⁴¹¹ Considerando a complexidade do Estado moderno, a exigência de preparação intelectual do cidadão e a sua inserção neste lastro de situações múltiplas e diferentes, pode-se acrescentar, ainda, a necessidade de dedicar parte do seu tempo aos negócios públicos, abdicando dos seus interesses particulares, numa sociedade extremamente competitiva, resulta extremamente difícil o exercício da democracia direta.

No dizer de TAVARES “O que afasta a possibilidade de um governo direto do povo não é apenas a crescente tecnicidade e complexidade das informações necessárias para tomar decisões públicas na democracia moderna, mas a abstenção massiva e a incapacidade dos homens comuns – incluídos os mais esclarecidos, as elites e, sobretudo, os especialistas – de se autogovernarem”.⁴¹²

SGARBI posiciona-se pela impossibilidade de implementação da democracia direta, acrescentando, ao já exposto, que “os problemas atinentes à vida do Estado tornaram-se muito diversos e complexos, exigindo conhecimentos de toda sorte, tornando impensável a entrega das decisões das atividades do Estado contemporâneo inteiramente ao cidadão comum não especializado, por mais paradoxal que isso possa soar frente ao referente democrático”.⁴¹³

O fenômeno do absentismo político massivo não é um fenômeno recente, se repete desde a Grécia Antiga até aos tempos modernos. Com efeito, segundo TAVARES, “a época atual caracteriza-se não só pela reversão da esfera pública mas pelo desvanecimento da consciência pública, pela indiferença e pela apatia políticas, o que torna extremamente difícil

⁴¹⁰ MELO, M. Op. Cit., p. 30.

⁴¹¹ TAVARES, José Antônio Giusti. **A democracia participativa**. In: TAVARES, José Antônio Giusti (Org.). **Totalitarismo tardio: o caso do PT**, p. 130.

⁴¹² *Idem, ibidem*.

⁴¹³ SGARBI, A. Op. cit., p. 86.

evitar os elevados níveis de abstenção eleitoral que comprometem o suporte de consenso sobre o qual deve ser edificada a democracia representativa”.⁴¹⁴

O posicionamento crítico, acima, não pode ser aceito como uma situação definitiva, tendo em vista, que no Brasil o processo político sempre foi conduzido com a diretriz de afastar o povo do Estado, através da despolitização popular, como se política e os negócios públicos fossem do interesse de apenas alguns, das classes privilegiadas – detentoras do poder. A participação popular, tanto na determinação de diretrizes governamentais como na função de legislar, é apresentada com um caráter educativo, no sentido de incentivar a participação e conscientizar o cidadão que não deve se voltar apenas para seus interesses privados. Então, não se proporcionou a construção de uma cidadania participativa. Argumenta o autor citado que “sob tais condições, imaginar a possibilidade de expandir, além de limites mínimos, a participação popular verdadeiramente autônoma nas decisões públicas, mesmo no cenário local, sem o recurso à coerção e á compulsoriedade, é fantasia ou má-fé”.⁴¹⁵

A democracia representativa não exclui a democracia participativa, os sistemas podem conviver e se completarem. Para MELO “A democracia participativa é um tipo de democracia representativa em que se conjuga a possibilidade de participação direta nas decisões, podendo haver gradações, na medida em que há modelos que possibilitam mais ou menos participação”.⁴¹⁶

O modelo representativo democrático não é um sistema perfeito, apresenta complexos problemas no seu exercício, mormente no Brasil, país de formação político-administrativa e institucional com base no patrimonialismo, com forte presença do clientelismo e corrupção, em que os limites e problemas intrínsecos do sistema se agravam pelo contexto político no qual se inserem. A democracia representativa tem como pressuposto fundamental a legitimidade dos Parlamentos, ou seja, que desfrutem da confiança e credibilidade populares. Apesar disso, no Brasil, as pesquisas apontam a falta de confiança do povo nos políticos e nas instituições componentes do sistema. Nota-se o afastamento entre o representante e o povo, situação que deixa transparecer a total falta de responsabilidade do primeiro com o segundo. Muitas vezes, os representantes políticos substituem a vontade popular pela sua, numa afronta ao princípio da soberania popular. Diz CARDOSO uma “possível forma de aumentarmos o nível de *accountability* da classe política, de aproximarmos

⁴¹⁴ TAVARES, José Antônio Giusti. **A democracia participativa**. In: TAVARES, José Antônio Giusti (Org.). **Totalitarismo tardio: o caso do PT**, p. 132

⁴¹⁵ *Idem, ibidem.*

⁴¹⁶ MELO, M. Op. cit., p. 30.

representantes e representados, é, por exemplo, um sistema que vincule a base eleitoral aos que a representam, de que há exemplos em vários países”.⁴¹⁷

Desta forma, a institucionalização de “Instrumentos de participação direta na tomada de decisões, com a coexistência de decisões tomadas pelos representantes, pode funcionar como um componente do sistema de ‘freios e contrapesos’, altamente vantajoso para o aperfeiçoamento do sistema democrático”.⁴¹⁸ Na democracia representativa se observa “que nem sempre a maioria parlamentar exprime os anseios da maioria do povo, gerando uma crise de legitimidade, de consenso. Na medida em que ocorre esse distanciamento, há quebra de estabilidade social. Geram-se leis que carecem de efetividade. A sociedade cria ‘sistemas paralelos’ de resolução de conflitos, porque as ‘leis do Estado’ não alcançam ou não servem para seus problemas”.⁴¹⁹

Defende-se a ampliação da participação popular nas questões públicas, não com o desiderato de renunciar à democracia representativa, pelo contrário, visa-se aperfeiçoá-la, corrigir suas falhas, com o incremento de maior participação popular, preservando um dos pressupostos democráticos básicos que é a soberania popular, o império e o respeito do legislador (governante) à vontade popular. Dessa forma, a “possibilidade de participação direta deve ser garantida, não apenas porque o regime representativo vai mal ou pode ir mal, mas porque se deve garantir a possibilidade de participação direta, nos assuntos públicos, para que prevaleça a vontade da população, a qual é efetivamente titular do poder no regime democrático”.⁴²⁰

Segundo TAVARES, a “representação política não substitui a participação política popular autônoma – que, em princípio, pode produzir efeitos saudáveis sobre o aprimoramento da democracia representativa – mas deve eliminar a denominada democracia direta que, em todas as suas formas, não tem sido, em regra, senão um ilusionismo, envolvendo a manipulação e a exploração plebiscitárias da energia irracional das massas”.⁴²¹ O entendimento doutrinário predominante é o de que a democracia representativa encontre nos institutos de democracia participativa o seu complemento, a correção de suas falhas e não a sua substituição. Compartilhando dessa linha de pensamento, afirma TAVARES que “a

⁴¹⁷ CARDOSO, F. H. *A Revitalização da Arte da Política*. In: ZANETTI, Hermes (Org.). *Democracia: a grande revolução*, p. 28.

⁴¹⁸ MELO, M. Op. cit., p. 35.

⁴¹⁹ *Idem, ibidem*.

⁴²⁰ *Idem*, p. 37.

⁴²¹ TAVARES, J. A. G. *A democracia participativa*. In: TAVARES, José Antônio Giusti (Org.). *Totalitarismo tardio: o caso do PT*, p. 133.

participação política popular, mesmo aquela autônoma, pode aprimorar e corrigir mas não substituir a representação parlamentar e o governo representativo”.⁴²²

Pontifica SILVA que “o sistema de partidos, com o sufrágio universal e a representação proporcional, dá à democracia representativa um sentido mais concreto, no qual desponta com mais nitidez a idéia de participação, não tanto a individualista e isolada do eleitor no só momento da eleição, mas a coletiva organizada. Mas será ainda participação representativa, que assenta no princípio eleitoral”.⁴²³ Portanto, o sistema representativo puro tem como ato maior de participação o sufrágio universal, no momento do voto se esgotaria a perspectiva participativa, não vai além, não avança no sentido de influenciar nos atos de governo, pois, “qualquer forma de participação que dependa de eleição não realiza a democracia participativa no sentido atual dessa expressão. A eleição consubstancia o princípio representativo, segundo o qual o eleito pratica atos em nome do povo”.⁴²⁴ SILVA distingue a democracia participativa pelo seu princípio, dizendo que “O princípio participativo caracteriza-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo”.⁴²⁵

Com objetividade pontifica MELO que a democracia participativa se apresenta como uma “terceira via em relação à democracia direta e à democracia representativa. Acreditamos que nas sociedades modernas é plenamente possível estabelecer um tipo de regime democrático que possibilite a participação direta na tomada de decisões. É possível a convivência da representação com mecanismos de participação direta no poder”.⁴²⁶

SGARBI tendo presente as deficiências e não descartadas imprevisibilidades da democracia representativa, levanta o seguinte questionamento: “que fazer, p. ex., com a eventual desassociação de vontades entre representantes e representados, com as câmaras divorciadas da opinião pública ou esquecidas dos interesses gerais? Que fazer com respeito à insuficiência dos partidos como canais únicos a absorver ou mediar institucionalmente a sociedade e o Estado?”.⁴²⁷ O autor segue o entendimento de que a “teoria da democracia participativa surge como alternativa para os impasses do sistema representativo puro”.⁴²⁸ Pode-se dizer, seguindo a mesma linha de raciocínio, que a democracia participativa surge como

⁴²² TAVARES, J. A. G. **A democracia participativa**. In: TAVARES, José Antônio Giusti (Org.). **Totalitarismo tardio: o caso do PT**, p. 133.

⁴²³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, p. 141.

⁴²⁴ *Idem, ibidem*.

⁴²⁵ *Idem, ibidem*.

⁴²⁶ MELO, M. *Op. cit.*, p. 37.

⁴²⁷ SGARBI, A. *Op. cit.*, p. 88.

⁴²⁸ *Idem, ibidem*.

efetiva possibilidade de corretivo às imperfeições da democracia representativa, sem substituí-la.

A democracia representativa estrutura-se na legitimidade da representação, na responsabilidade do representante perante o povo e a confiança que este deposita no representante, na medida em que respeita a vontade popular e se devota à realização do bem comum, pois, a “força integradora da nação (= legitimidade) sobrepara os atos de todo e qualquer indivíduo que exerça uma atividade pública, devendo tender, sempre, para o bem comum. A relação entre titular da soberania (= povo) e a dos agentes (= representantes) insere-se em um processo dialético, no sentido de realização de interesses universalizáveis”.⁴²⁹ Os instrumentos de democracia participativa aparecem como meios de aproximação entre representantes e representados e mecanismos de canalização da vontade popular, evitando o distanciamento. Assim, “Não é por outra razão que se procura superar a possibilidade de eventuais rupturas entre representantes e representados munindo estes com formas tópicas de intervenção no processo político-decisional, passando-os de meros espectadores a sujeitos das relações sociais decisórias”.⁴³⁰

BONAVIDES defende a construção de um direito constitucional da democracia participativa. Segundo o referido pensador, a teoria constitucional da democracia participativa se traduz numa teoria material da Constituição, “Uma teoria cuja materialidade tem os seus limites jurídicos de eficácia e aplicabilidade determinados grandemente por um controle que há de combinar, de uma parte, a autoridade e a judicatura dos tribunais constitucionais e, doutra parte, a autoridade da cidadania popular e soberana exercitada em termos decisórios de derradeira instância”.⁴³¹

Para BONAVIDES o direito constitucional da democracia participativa se constitui no “único modelo capaz de pôr cobro ao ludíbrio do poder popular, sempre objeto das alienações e descumprimento de sua vontade por outra vontade que, ocupando e dominando as Casas representativas, posto que derivadas daquela, invariavelmente o tem negado, destroçado ou atraído. Tal acontece em virtude do processo de distorção e falseamento daquela vontade desde as suas nascentes”.⁴³² A corrupção eleitoral, a parcialidade da imprensa comprometida com os interesses da classe dominante, “até as manifestações

⁴²⁹ SGARBI, A. Op. cit., p. 88-89.

⁴³⁰ *Idem*, p. 89.

⁴³¹ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa (Por um Direito Constitucional de luta e resistência Por uma Nova Hermenêutica Por uma repolitização da legitimidade)**, p. 25.

⁴³² BONAVIDES, P. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa (Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade)**, p. 25.

executivas e legiferantes exercitadas contra o povo e a nação e a sociedade nas ocasiões governativas delicadas, ferem o interesse nacional, desvirtuam os fins do Estado, corrompem a moral pública e apodrecem aquilo que, até agora, o status quo fez passar por democracia e representação”.⁴³³

Segundo MOREIRA NETO “Embora a soberania seja nacional, isto é, pertença à Nação Brasileira, é necessário que seu exercício seja cometido a um segmento da sociedade de expressão definível e delimitável no tempo e no espaço: o povo, entendido como o conjunto dos cidadãos, ou seja dos brasileiros no gozo de seus direitos políticos. (...) O povo é, portanto, o órgão da soberania nacional”.⁴³⁴

Para o autor, acima citado, o povo exercita diretamente sua soberania por meio de “instrumentos legislativos, administrativos e judiciários de assento constitucional. É essa prática ampliadora da legitimidade do exercício da soberania nacional que vem caracterizar (...) a democracia participativa. Por ela, os cidadãos e até os não-cidadãos estão intitulados a exercer, em alguma parcela e de algum modo, o poder político, além dos lindes tradicionais daqueles da escolha dos representantes”.⁴³⁵ MOREIRA NETO, com base na Constituição Federal de 1988, entende que “Os institutos da democracia participativa não se constituem, assim, como um sistema excepcional de exercício do poder difuso na sociedade civil, mas, como deflui nitidamente do referido parágrafo único, do art. 1º, da Carta Magna, conformam um outro sistema autônomo de expressão cratológica da legitimidade, embora conjugado com o sistema representativo”.⁴³⁶

De acordo com WOLKMER “No âmbito de uma organização política, a Constituição expressa o compromisso e a conciliação de facções sociais contraditórias. Toda sociedade política tem uma Constituição que corporifica suas tradições, seus costumes, sua organização e limites do poder e a extensão dos direitos de seus cidadãos”.⁴³⁷ Nesse sentido, seguindo o posicionamento do referido autor, “O Pacto político não se exaure nos limites da realidade formal e da normatividade jurídica, pois as relações de sua eficácia estreitam-se mais intimamente com o social, com o econômico e com o político”.⁴³⁸

⁴³³ BONAVIDES, P. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa (Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade)*, p. 25-26.

⁴³⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade)*, p. 159.

⁴³⁵ *Idem*, p. 159-160.

⁴³⁶ *Idem*, p. 160.

⁴³⁷ WOLKMER, A. C. *Crise de representação e cidadania participativa na Constituição brasileira de 1988*. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *O Direito Público em Tempos de Crise: estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel*, p. 42-43.

⁴³⁸ WOLKMER, Antônio Carlos. *Constitucionalismo e direitos sociais no Brasil*, p. 14.

Assim que, considerando o desenvolvimento histórico republicano brasileiro, “todas as constituições consagraram, dentre seus princípios, a democracia representativa. A Carta de 1988 inovou quando introduz a democracia participativa, abrindo espaço para a atuação efetiva do cidadão. Assim, a Constituição Federal, em que pese não ter alterado ou reformado o sistema representativo, consagra mecanismos de participação popular direta (art. 14) na ordem jurídico-política, como referendo, plebiscito e iniciativa popular”.⁴³⁹

Verifica-se a possibilidade de convivência e complementação da democracia representativa pela democracia participativa, em que mesmo num sistema representativo se oportuniza que o cidadão se manifeste diretamente, através dos instrumentos de participação, numa expressão direta do poder soberano, sem a intermediação representativa. Pode-se afirmar que o aperfeiçoamento da democracia representativa pela participativa se traduz no resgate da ampla legitimidade dos Poderes Legislativo e Executivo, expressando integral e verdadeiramente a vontade popular.

O percurso evolutivo da democracia participativa alcançou a condição de direito positivado pela Constituição Federal de 1988, que prevê o exercício da soberania popular também (além do sufrágio universal e pelo voto secreto) pelo plebiscito, referendo e iniciativa popular. Cumpre à cidadania tirá-los da esterilidade formal em que se encontram, desenvolvendo a conscientização de que devem ser utilizados.

3.2. Os mecanismos constitucionais da democracia participativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular

Dispõe o parágrafo único, do art. 1º, da Constituição Federal de 1988 que, “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. A expressão “Todo poder emana do povo” evidencia o princípio basilar da República Democrática brasileira, adotado pela vigente Carta Magna. A vontade popular é consagrada como única fonte legitimadora do poder. Conforme BASTOS e MARTINS “Esta não reveste uma forma única na Constituição. Contudo, a sua expressão suprema é, sem dúvida, o sufrágio. Mas são também manifestações da vontade do povo as formas de expressão política que consubstanciam a dimensão participativa do conceito

⁴³⁹ WOLKMER, A. C. **Crise de representação e cidadania participativa na Constituição brasileira de 1988.** In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **O Direito Público em Tempos de Crise: estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel**, p. 43.

democrático encampado pela Constituição”.⁴⁴⁰ O exercício da soberania popular (a manifestação da vontade) não se reduz, na projeção da Carta Magna, ao voto para escolha dos representantes, mas prevê outras formas diretas de canalização da vontade popular, como são os instrumentos de democracia participativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular.

A afirmação de que o poder tem sua fonte legitimadora na vontade popular, implica em estabelecer o conceito de povo, que encerra uma certa polemicidade doutrinária, não recebendo entendimento pacífico. O conceito sugere duas concepções, uma de sentido lato e outra de conteúdo restritivo. Segundo BASTOS e MARTINS, “Em uma acepção ampla se entende o conjunto dos brasileiros”.⁴⁴¹ De outra parte, no âmbito da “acepção restrita, povo seria o conjunto dos cidadãos, é dizer: aqueles que tenham exercício dos poderes políticos”.⁴⁴²

O conceito de povo pode ser apreciado sob o enfoque político, jurídico e sociológico. Sob o ponto de vista político, para BONAVIDES, povo é o “quadro humano sufragante, que se politizou (quer dizer, que assumiu capacidade decisória), ou seja, o corpo eleitoral. O conceito de povo traduz por conseguinte uma formação histórica recente, sendo estranho ao direito público das realezas absolutas, que conheciam súditos e dinastias, mas não conheciam povos e nações”.⁴⁴³

Sob o enfoque jurídico “o povo exprime o conjunto de pessoas vinculadas de forma institucional e estável a um determinado ordenamento jurídico (...)”.⁴⁴⁴ A cidadania é que estabelece o vínculo jurídico do indivíduo com o ordenamento legal do Estado, portanto, para definir povo “Urge por conseguinte dar ênfase ao laço de cidadania, ao vínculo particular ou específico que une o indivíduo a um certo sistema de leis, a um determinado ordenamento estatal”.⁴⁴⁵ Enquanto, sob o ponto de vista sociológico, o conceito de povo se aproxima do de nação, sendo “compreendido como toda a continuidade do elemento humano, projetado historicamente no decurso de várias gerações e dotado de valores e aspirações comuns”.⁴⁴⁶

Segundo entendimento de KELSEN a “democracia, no plano da idéia, é uma forma de Estado e de sociedade em que a vontade geral, ou, sem tantas metáforas, a ordem social, é realizada por quem está submetido a essa ordem, isto é, pelo povo. Democracia

⁴⁴⁰ BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**, p. 426.

⁴⁴¹ *Idem, ibidem.*

⁴⁴² *Idem, ibidem.*

⁴⁴³ BONAVIDES, P. **Ciência Política**, p. 75.

⁴⁴⁴ *Idem*, p. 76.

⁴⁴⁵ *Idem*, p. 77.

⁴⁴⁶ *Idem*, p. 78.

significa identidade entre governantes e governados, entre sujeito e objeto do poder, governo do povo sobre o povo”.⁴⁴⁷

Com referência aos dois sentidos de povo, anteriormente mencionados, lato e restrito, é importante frizar que “A evolução do princípio democrático tem feito aproximarem-se os dois conceitos, é dizer: cada vez mais a noção de nacionais coincide com o conjunto daqueles que exercem os direitos políticos”.⁴⁴⁸ Como integrante do conteúdo constitucional “a palavra povo tem uma acepção restrita, vale dizer: significa o conjunto dos nacionais que se encontram no gozo dos direitos políticos”.⁴⁴⁹

Quanto ao exercício da soberania popular, o Estado brasileiro adota a teoria da soberania nacional, “o que significa dizer que quem é soberano é o povo na sua totalidade e não cada um dos seus membros individualmente”.⁴⁵⁰

A Constituição Federal prevê a democracia representativa, como, também, prevê a democracia direta, ao possibilitar que o povo exerça o poder “por meio de representantes eleitos ou diretamente”, conforme dispõe o, já citado, parágrafo único do art. 1º, da Carta Maior.

Os institutos do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular - mecanismos de participação popular - “inserem-se num contexto constitucional normativo que privilegia a participação de maneira geral. A Constituição Federal de 1988 procura, ao longo de todo o texto constitucional, privilegiar a participação política direta nas decisões. O princípio da democracia participativa que podemos extrair do artigo 1º espraia-se pelo texto em diversos artigos”.⁴⁵¹ Numa demonstração evidente de que a democracia participativa “no Estado brasileiro deixou de ser um conceito pertencente à ciência política e passou a ser norma constitucional, o que não significa, por outro lado, a substituição da democracia representativa pela democracia direta, mas se estabelece o convívio da representação com o exercício direto do poder”.⁴⁵² Portanto, a partir da previsão constitucional da democracia participativa, “é possível extrair do sistema constitucional o direito à participação, um novo direito coletivo. Passa a ser possível entender o plebiscito, referendo e iniciativa popular como direitos coletivos de participação”.⁴⁵³

⁴⁴⁷ KELSEN, Hans. *A democracia*, p. 35.

⁴⁴⁸ BASTOS, C. R. e MARTINS, I. G. *Op. cit.*, p. 426.

⁴⁴⁹ *Idem*, p. 427.

⁴⁵⁰ *Idem, ibidem*.

⁴⁵¹ MELO, M. *Op. cit.*, p. 89-90.

⁴⁵² *Idem*, p. 91.

⁴⁵³ MELO, M. *Op. cit.*, p. 91.

A participação popular é um direito expressamente garantido constitucionalmente, não restrito apenas à participação legislativa, mas extensivo “a diversas outras formas de participação direta que foram previstas, o que não impede que, nos diversos níveis da Federação, outras formas de participação, não previstas constitucionalmente, venham a ser implementadas, pois sendo a participação direta um princípio, torna-se um caminho natural que outras formas de participação direta nas decisões sejam implantadas”.⁴⁵⁴

No Capítulo IV, do Título II, da atual Carta Constitucional, estão regulados os direitos políticos. Segundo o constitucionalista MORAES os direitos políticos se constituem no “conjunto de regras que disciplina as formas de atuação da soberania popular, conforme preleciona o *caput* do art. 14 da Constituição Federal. São direitos públicos subjetivos que investem o indivíduo no *status activae civitatis*, permitindo-lhe o exercício concreto da liberdade de participação nos negócios políticos do Estado, de maneira a conferir os atributos da cidadania”.⁴⁵⁵ Nos termos do art. 14, da Carta Magna, “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular”.

A construção dos direitos políticos foi impulsionada pela democracia representativa. As técnicas de escolha dos representantes do povo, inicialmente procedimentos empíricos, foram ganhando maior relevo até se transformarem em normas positivadas.⁴⁵⁶ Com efeito, “o direito democrático de participação do povo no governo, por seus representantes, acabara exigindo a formação de um conjunto de normas legais permanentes, que recebera a denominação de direitos políticos”.⁴⁵⁷ Em decorrência, pode-se afirmar que “os direitos políticos consistem na disciplina dos meios necessários ao exercício da soberania popular (...)”.⁴⁵⁸ O exercício dos direitos políticos pressupõe a cidadania, que “qualifica os participantes da vida do Estado, é atributo das pessoas integradas na sociedade estatal, atributo político decorrente do direito de participar no governo e direito de ser ouvido pela representação política. Cidadão, no direito brasileiro, é o indivíduo que seja titular dos direitos políticos de votar e ser votado e suas consequências”.⁴⁵⁹

Antes de se tratar dos direitos políticos como integrantes da segunda geração de direitos, faz-se oportuno destacar, de acordo com BOBBIO, quais direitos compreendem as três

⁴⁵⁴ MELO, M. Op. cit., p. 92.

⁴⁵⁵ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**, p. 228.

⁴⁵⁶ SILVA, J. A. Op. cit., p. 329.

⁴⁵⁷ *Idem, ibidem*.

⁴⁵⁸ *Idem*, p. 330.

⁴⁵⁹ SILVA, J. A. p. 330-331.

primeiras gerações ou fases. Segundo o pensador italiano, “num primeiro momento, afirmaram-se os direitos de liberdade, isto é todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar para o indivíduo, ou para os grupos particulares, uma esfera de liberdade em relação ao Estado (...)”.⁴⁶⁰ Numa segunda fase dessa evolução “foram propugnados os direitos políticos, os quais – concebendo a liberdade não apenas negativamente, como não-impedimento, mas positivamente, como autonomia – tiveram como consequência a participação cada vez mais ampla, generalizada e freqüente dos membros de uma comunidade no poder político (ou liberdade no Estado) (...)”.⁴⁶¹ Por último, a terceira fase, em que “foram proclamados os direitos sociais, que expressam o amadurecimento de novas exigências – podemos mesmo dizer, de novos valores -, como os do bem-estar e da igualdade não apenas formal, e que poderíamos chamar de liberdade através ou por meio do Estado”.⁴⁶²

Os direitos políticos, como já destacado, integram a segunda geração de direitos, que “se caracteriza ou se distingue pelo fato de os direitos por ela compreendidos serem considerados direitos positivos, isto é, direitos de participar no Estado”.⁴⁶³ Enquanto os direitos da primeira geração compreendem os civis ou negativos, de proteção contra o Estado. É de se observar que “Este deslocamento, de ‘contra o Estado’ para ‘participar no Estado’, é importantíssimo, pois nos indica o surgimento de uma nova perspectiva da liberdade. Esta deixa de ser pensada exclusivamente de forma negativa, como não-impedimento, para ser compreendida de forma positiva, como autonomia”.⁴⁶⁴ Esclarece o professor BEDIN que “A liberdade compreendida como autonomia revela o núcleo central dos direitos políticos, qual seja o de participar na formação do poder político”.⁴⁶⁵ Integrados, basicamente, pelos seguintes direitos: “a) direito ao sufrágio universal; b) direito de constituir partidos políticos; c) direito de plebiscito, de referendo e de iniciativa popular”.⁴⁶⁶

Conforme BENEVIDES, apesar de uma certa ambigüidade semântica entre referendo e plebiscito, predomina no Brasil o entendimento de que o instituto do referendo “vincula-se a deliberação sobre ato prévio dos órgãos estatais, para ratificar ou rejeitar (lei já em vigor ou projeto de lei, projeto ou norma constitucional). O plebiscito seria uma consulta ‘de caráter geral’, ou pronunciamento popular sobre fatos ou eventos (e não atos normativos) excepcionais e que, justamente por serem excepcionais – e não ‘regulares’, como para o

⁴⁶⁰ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*, p. 32.

⁴⁶¹ *Idem*, p. 32-33.

⁴⁶² *Idem*, p. 33.

⁴⁶³ BEDIN, Gilmar Antonio. *Os direitos do homem e o neoliberalismo*, p. 56.

⁴⁶⁴ *Idem*, p. 56-57.

⁴⁶⁵ *Idem*, p. 57.

⁴⁶⁶ *Idem, ibidem*.

referendo -, fogem à disciplina constitucional”.⁴⁶⁷ Esclarece a autora que “Na verdade, a ‘excepcionalidade’ das questões sobre as quais o povo deve ser ouvido não é, necessariamente, o critério distintivo entre referendo e plebiscito – sobretudo porque, em alguns países, o termo ‘plebiscito’ nunca é utilizado nos textos constitucionais ou nos debates políticos e acadêmicos”.⁴⁶⁸

Nesse sentido, a Carta Maior brasileira “é original – embora com texto que predispõe ao equívoco e às ambigüidades -, pois admite tanto o referendo quanto o plebiscito. A primeira constatação que se faz a partir desse novo texto constitucional diz respeito, justamente, à distinção entre referendo e plebiscito. Se estão citados separadamente, é porque não são sinônimos”.⁴⁶⁹ Fortalece o argumento da distinção entre os dois institutos o art. 49 da Carta Fundamental ao estabelecer que “É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) XV – autorizar referendo e convocar plebiscito”. Para BENEVIDES “através do referendo a população aprova ou rejeita um projeto que já tenha sido aprovado pelo Legislativo; no plebiscito, a população decide pelo voto uma determinada questão”.⁴⁷⁰

Para GEMMA, o plebiscito é “uma votação popular sobre assuntos de relevância constitucional, sendo, por isso, um instrumento de democracia direta, se bem que, como todos os dispositivos deste tipo, possa ser instrumentalmente usado por correntes autoritárias ou totalitárias para legitimar o seu poder autocrático”.⁴⁷¹ Quanto ao referendo e ao plebiscito, no dizer de GEMMA, “Os dois termos são, a rigor, sinônimos. Apenas pode-se observar uma certa diferença histórica no uso de um ou de outro termo. Assim, em primeiro lugar, o termo Plebiscito é usado para designar eventos excepcionais, normalmente à margem das previsões constitucionais, situações em que os textos constitucionais aludem mais frequentemente ao referendum”.⁴⁷² O recém citado pensador complementa seu pensamento afirmando que neste aspecto “poderão encontrar, não uma ratificação (...), mas uma explicação, certas definições apresentadas, porquanto se pode considerar que, dada a sua normal excepcionalidade, se usa mais frequentemente o termo Plebiscito para indicar pronunciamentos populares não precedidos por atos estatais, máxime sobre fatos ou eventos (não atos normativos) que, por sua natureza excepcional, não contam com uma disciplina constitucional”.⁴⁷³

⁴⁶⁷ BENEVIDES, M. V. M. *A Cidadania Ativa. Referendo, plebiscito e iniciativa popular*, p. 35.

⁴⁶⁸ *Idem, ibidem*.

⁴⁶⁹ *Idem*, p. 35-36.

⁴⁷⁰ *Idem*, p. 36.

⁴⁷¹ GEMMA, Gladio. *Plebiscito*. In: BOBBIO, Norberto et alii. *Dicionário de Política*, p. 927.

⁴⁷² *Idem, ibidem*.

⁴⁷³ *Idem*, p. 927.

Segundo SGARBI o plebiscito é “Confundido frequentemente com o referendium, com este não se identifica totalmente. Em realidade, trata-se de instituto de amplo espectro de uso, estando ligado, inclusive, a questões outras, tais como a criação, anexação, e separação de territórios”.⁴⁷⁴ Além dessas, se aplica em “situações de impacto ou polêmicas, seja no âmbito interno (p. ex.: legalização de entorpecentes, porte de arma, aborto, etc.), seja no externo (p. ex.: incorporação de alguns Estados, atuação conjunta entre países, etc.), face às quais pode ser útil em momento tormentoso para o Estado”.⁴⁷⁵ O plebiscito pode ser conceituado como o “instrumento democrático e extraordinário de atuação política que tem por objetivo fornecer ao governo uma pronúncia ou decisão dos eleitores sobre um fato, um assunto ou acontecimento. Embora não seja raro o entendimento segundo o qual é uma degeneração do referendo, uma exacerbação dos seus limites a favor de um dirigente”.⁴⁷⁶

No rol dos pensadores que escrevem sobre o plebiscito, inclui-se MOREIRA NETO. Para este o plebiscito “é uma variedade de consulta popular pela qual o cidadão é chamado a manifestar-se sobre um fato, quase sempre no sentido de dar-lhe ou não valoração jurídica”.⁴⁷⁷ O referido autor oferece sua valiosa contribuição ao estudo do instituto do plebiscito, com o desenvolvimento do seu entendimento na aplicação do instrumento, cujo “campo adequado de utilização do instituto envolve os temas de delicada sintonia em termos de legitimidade ou aqueles cuja importância necessitem de nítido respaldo popular para assegurar a efetividade das normas. Assim é que, temas relativos a direitos fundamentais ou a decisões econômicas e sociais que se reflitam ponderavelmente no nível e qualidade de vida da sociedade seriam os mais adequados à manifestação plebiscitária”.⁴⁷⁸ Entende, ainda, o referido autor ser adequada a utilização do plebiscito nos casos em que envolvam abrangentes projetos econômicos e sociais “de que lançam mão constantemente os governos contemporâneos, atualmente decididos com duvidosa adesão por parte da sociedade, poderiam ter melhor sorte se fossem baseados, desde o nascedouro, na consulta plebiscitária. É intuitivo que a execução desses projetos, muitos deles exigindo sacrifícios da sociedade, haveria de ser bem mais segura e exitosa, respaldada em sua manifestação de vontade (...)”.⁴⁷⁹

Por fim, MOREIRA NETO conceitua o plebiscito como um instituto de “participação legislativa e administrativa reservada aos cidadãos, visando à legitimidade da

⁴⁷⁴ SGARBI, A Op. cit., p. 104-105.

⁴⁷⁵ *Idem*, p. 105.

⁴⁷⁶ *Idem*, p. 108.

⁴⁷⁷ MOREIRA NETO, D. F. Op. cit., p. 110.

⁴⁷⁸ *Idem*, p. 112.

⁴⁷⁹ *Idem, Ibidem*.

ação do Estado, expresso formalmente através do sufrágio, pelo qual se devolve ao povo o direito de manifestar-se, de maneira semidireta, sobre interesses específicos da sociedade e de orientar a atividade dos Poderes Legislativo e Executivo pela consulta popular sobre o valor jurídico que se deva atribuir a determinado fato”.⁴⁸⁰

Quanto ao instituto do referendo, escreve SGARBI que concebido como manifestação da soberania popular “não quer significar que apenas e tão-somente o corpo eleitoral seja convocado para uma deliberação, configurando ato passivo-ativo. Isso porque ele mesmo pode, atingindo um número de assinaturas ou subscrições, requerer que seja realizada uma decisão referendária, exteriorizando-se como ato ativo-ativo, como se vê na dogmática estrangeira”.⁴⁸¹ Para o citado autor o referendo “consiste na submissão ao eleitorado de todas ou algumas normas, após terem vigência, ou mesmo antes, para constituí-las, revogá-las, conservá-las ou modificá-las. É, portanto, o referendo um sufrágio deliberativo, ao lado do sufrágio eletivo. Sua maior característica situa-se no próprio objeto do instituto, que deve versar sobre matéria normativa”.⁴⁸²

MOISÉS, ao tratar sobre plebiscito e referendo, demonstra que ambos os institutos “distinguem-se, substancialmente, em função da natureza cesarista do primeiro e participacionista do segundo. Portanto, caberia falar, propriamente, de um instrumento de aperfeiçoamento da democracia representativa, no sentido do alargamento da participação, somente nos casos dos referendos”.⁴⁸³ Segundo MOISÉS ainda que os plebiscitos “impliquem uma forma específica e um grau determinado de participação popular, orientam-se, menos para a plena manifestação da vontade dos cidadãos, e mais para o reforço de uma determinada situação de poder, o que, muitas vezes, pode significar, precisamente, consolidar uma situação que não é favorável à ampliação da participação popular na vida política”.⁴⁸⁴

Quanto ao instituto da iniciativa popular, afirma LEMBO em consistir na “possibilidade de determinado número de cidadãos apresentar às Casas Legislativas projetos de lei, rompendo, assim a reserva antes deferida ao Executivo e aos integrantes do Legislativo”.⁴⁸⁵ Na percepção do autor “Imaginaram os idealizadores do novo instituto que, com a sua inserção no mundo constitucional pátrio, possa ocorrer um afastamento de eventual concepção elitista

⁴⁸⁰ MOREIRA NETO, D. F. Op. cit., p. 112-113.

⁴⁸¹ SGARBI, A. Op. cit., p. 110.

⁴⁸² *Idem*, p. 111.

⁴⁸³ MOISÉS, José Álvaro. **Cidadania e Participação. Ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição**, p. 81.

⁴⁸⁴ MOISÉS, J. A. **Cidadania e Participação. Ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição**, p. 81.

⁴⁸⁵ LEMBO, Cláudio. **Participação política e assistência simples no direito eleitoral**, p. 44.

da legislação, abrindo a possibilidade a todos os setores sociais para contribuírem no campo legislativo, defendendo interesses específicos”.⁴⁸⁶

O instituto da iniciativa popular padece de restrições quanto à sua utilização popular, tendo em vista que “ao contrário das experiências internacionais mais conhecidas, a exclui da possibilidade de gerar modificações no texto constitucional. Da mesma forma que no caso do referendo, essa impossibilidade restringe a eficácia do princípio da soberania popular, uma vez que a participação popular, ademais das eleições, só intervém para produzir efeitos no plano da legislação ordinária (o que, certamente, não é irrelevante)”.⁴⁸⁷

MOISÉS levanta o questionamento em torno do caráter restritivo dos institutos de democracia participativa, nos termos estabelecidos pela Constituição Federal. Manifesta que, tanto o referendo, como a iniciativa popular, “não abrange, nos termos do novo texto constitucional, o direito dos cidadãos introduzirem mudanças na Constituição, nem alternativa do veto a uma lei ordinária que não seja de seu agrado, ou que contrarie amplamente os interesses sociais (...)”.⁴⁸⁸ Sobre o plebiscito, manifesta MOISÉS que, apesar de, implicitamente, o texto constitucional permitir que sejam tomadas decisões que alterem a Constituição, “a sua iniciativa seja do parlamento ou do próprio governo (pois embora a competência para convocar seja exclusiva do Congresso Nacional, não há nenhuma indicação, no texto da nova Constituição, de que o Executivo esteja impedido de, por exemplo, através de mensagem ao parlamento, propor que esse convoque um plebiscito sobre tema de interesse para a sua política)”.⁴⁸⁹ Sintetiza dizendo que “Essas limitações estreitam imensamente o alcance dos instrumentos de participação popular (...)”.⁴⁹⁰

Reconhece-se que as adversidades que enfrenta a sociedade brasileira para concretizar a democracia participativa decorre da moldura da relação estabelecida entre o Estado e a sociedade, relação marcada pelo autoritarismo e centralização do Estado diante de uma sociedade frágil, sem uma cultura de organização e participação. Conforme pondera SILVA “O padrão da relação Estado/sociedade, que se consolidou na história republicana do Brasil, coloca o Estado numa situação de regulamentador dos direitos sociais e também como provedor em relação a estes direitos. A sociedade, neste contexto, foi sempre percebida como

⁴⁸⁶ LEMBO, C. Op. cit., p. 44

⁴⁸⁷ MOISÉS, J. A. **Cidadania e Participação. Ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição**, p. 84-85.

⁴⁸⁸ *Idem*, p. 82.

⁴⁸⁹ MOISÉS, J. A. **Cidadania e Participação. Ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição**, p. 82

⁴⁹⁰ *Idem*, p. 83.

incapaz de romper sua apatia e organizar-se para agir de maneira autônoma”.⁴⁹¹ Acrescenta, ainda, o referido autor que, “O padrão da relação Estado/sociedade e as práticas políticas enraizadas na cultura política do país se alteraram progressivamente, em decorrência das transformações que o país sofreu com o avanço da industrialização e da urbanização, sem que com isto se alterassem as características básicas do sistema político”.⁴⁹² Sem dúvida, que elementos componentes da cultura política brasileira persistem, como o patrimonialismo, o domínio oligárquico do poder, o clientelismo, a cooptação política, o autoritarismo e a centralização estatais, que associados a outros fatores, resultam na passividade e enfraquecimento da sociedade.

Por outro lado, conforme pondera MELO “Os mecanismos constitucionais de participação popular – plebiscito, referendo e iniciativa popular – têm ainda uma longa trajetória a percorrer, para sua consolidação no Brasil”.⁴⁹³ Tanto a previsão constitucional, como a recente lei regulamentadora, marcaram avanços significativos. No entanto, é fundamental “desenvolver uma cultura política de participação nos pequenos centros de poder, municípios e distritos, para que tenhamos uma força capaz de enraizar essa participação, a ponto de também torná-la significativa e necessária no âmbito nacional. Para que isso ocorra, é fundamental o papel dos Estados-membros e dos municípios na sua implementação e utilização”.⁴⁹⁴

Conforme acentua SANTANA, com a democracia participativa, “Não se cuida, em hipótese alguma, de eliminar o representante ou o agente exercente do poder político, mas aproximá-los dos legítimos detentores desse poder: o povo”.⁴⁹⁵ Porquanto, os avanços conquistados pela sociedade civil em termos de organização e mobilização, evidenciados com a “existência de grupos de pressão, os *lobbies*, as audiências públicas em muitos Parlamentos realizadas, os orçamentos participativos, as associações representativas que atuam em face da Administração, dentre outros mecanismos de estreitamento e aproximação dos cidadãos junto aos exercentes do poder, são todos elementos de formação de uma sociedade mais democrática”.⁴⁹⁶

⁴⁹¹ SILVA, Clovis Pires da. **Participação popular e cultura política: as emendas populares na assembléia constituinte de 1989 em Santa Catarina**, p. 36.

⁴⁹² *Idem, ibidem*.

⁴⁹³ MELO, M. Op. cit., p. 199.

⁴⁹⁴ *Idem, ibidem*.

⁴⁹⁵ SANTANA, Jair Eduardo. **Democracia e cidadania: o referendo como instrumento de participação política**, p. 141.

⁴⁹⁶ *Idem, ibidem*.

Verifica-se a inserção no contexto normativo da atual Carta Constitucional do princípio da participação popular, prevendo formas de participação direta dos cidadãos no estabelecimento de políticas governamentais e na elaboração legislativa. Com toda evidência, o Diploma Constitucional estabeleceu a convivência da democracia representativa com a democracia participativa, ou, ainda, conforme alguns entendimentos, com a democracia semidireta. Dessa forma, instrumentos institucionalizados como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular se apresentam como mecanismos de operacionalização compatibilizada com o sistema representativo, apresentando o diferencial de proporcionarem, de forma direta, a manifestação da vontade popular.

A Constituição Federal projetou mecanismos que, na essência, funcionam como corretivos das deficiências do sistema representativo. Verifica-se que a superação da crise da democracia representativa é possível pela aproximação com a democracia participativa. No entanto, a concretização do aperfeiçoamento democrático, através da colocação em prática dos instrumentos constitucionais, antes referidos, pressupõe a construção de uma cidadania participativa, com a perspectiva de uma nova sociedade.

3.3. A construção da cidadania participativa

No entendimento de ANDRADE a cidadania “não tem tido, na sociedade brasileira, uma trajetória histórica exatamente gloriosa e a luta por sua conquista/ampliação tem estado presente em momentos decisivos, especialmente a partir da Revolução de 30”.⁴⁹⁷ Assim como a democracia exige um envolvimento e participação constante da sociedade estabelecendo a dinâmica em busca de seu aprimoramento e consolidação, da mesma forma a busca do reconhecimento e ampliação da cidadania exige igual esforço e participação da sociedade. A luta pela cidadania no Brasil, segundo a autora, recém citada, se estabelece “Seja porque os direitos são estratificadamente reconhecidos pela ordem jurídica; seja porque seu reconhecimento não tem sido garantia de sua efetividade – devido a elementos estruturais presentes na ordem social e política -; seja porque a sociedade brasileira torna-se como toda sociedade capitalista, crescentemente mais complexa, gerando novos conflitos, novas formas de luta e reivindicações por novos direitos”.⁴⁹⁸

⁴⁹⁷ ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **CIDADANIA: do Direito aos Direitos Humanos**, p. 122.

⁴⁹⁸ *Idem, ibidem.*

Como exemplo de estratificação da cidadania, cite-se a chamada cidadania regulada, estabelecida na década de 30. Por cidadania regulada entende SANTOS como o “conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei”.⁴⁹⁹ Observa-se que, naquele período, o indivíduo era reconhecido como cidadão não por ser povo, mas de acordo com sua categoria profissional, desde que reconhecida por lei específica. Dessa forma, a “extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por extensão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade”.⁵⁰⁰

Realça ANDRADE que “De ‘regulada’, sob o corporativismo, a ‘desmobilizada’, sob o autoritarismo de Estado, a luta pela conquista/ampliação da cidadania passa a re-emergir, todavia, na conjuntura de liberalização política pós-78, configurando, desde então, uma problemática e um interrogante central no caminho para a construção de um estado democrático de direito e de uma democracia no Brasil”.⁵⁰¹ O sistema burocrático, autoritário e centralizador que se estabeleceu no Estado com o golpe militar de 1964 resultou por “desmobilizar a práxis da cidadania, restringindo a vigência de direitos básicos, cerceando a participação política e o espaço social de expressão pública dos cidadãos (...) acabou por (re)alojar a política no interior da própria sociedade, contribuindo, paradoxalmente, para que diversos segmentos sociais se politizassem e organizassem, tanto na luta contra o regime, quanto sob novas formas de reivindicações”.⁵⁰²

Para SANTOS a “violação da ordem democrática, em 1964, colocou em recesso a dimensão democrática da cidadania. As cassações de mandatos e de direitos políticos que se seguiram, a extinção dos partidos políticos, em 1966, o fechamento de diversas associações civis e a intervenção maciça nos sindicatos evidenciam a desorganização provocada no que já havia de complexificação social do país”.⁵⁰³ O autoritarismo imposto pelo governo militar submeteu a sociedade brasileira a um retrocesso político e social incomensurável, na razão em que “os partidos políticos que vieram a substituir os antigos nenhuma participação efetiva

⁴⁹⁹ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**, p. 68.

⁵⁰⁰ *Idem, ibidem*.

⁵⁰¹ ANDRADE, V. R. P. Op. cit., p. 125.

⁵⁰² *Idem*, p. 125-126.

⁵⁰³ SANTOS, W. G. Op. cit., p. 76.

possuíam na administração do governo, e em que os sindicatos eram mantidos sob severa vigilância, bem como as entidades estudantis, entre outras. Paralelamente, entretanto, em anos recentes, retomou-se o processo associativo, particularmente nos meios empresariais, enquanto outras entidades e organizações civis começam a se articular”.⁵⁰⁴

Disposta a enfrentar e romper com as amarras impostas pelo sistema autoritário e centralizador “a sociedade, até então desarticulada e organizada a partir da atomização dos indivíduos e da privatização da vida social, passa a se reconstituir, seja através de novas formas associativas, que encontram na micropolítica uma nova forma de politizar o tratamento das questões sociais”.⁵⁰⁵

De acordo com o retrospecto histórico-político e social do Estado brasileiro, ele não contribui para a “formação da cidadania ativa, principalmente em razão das políticas sociais desmobilizadoras e controladoras, fomentadas por uma concepção ultrapassada de tutela necessária do desenvolvimento político, ou seja, a comunidade tomada como objeto da prestação de serviços estatais, através de políticas distributivas, que transformam a população numa massa de pedintes, não de cidadãos combativos e mobilizados (...)”.⁵⁰⁶

As dificuldades para consolidação da cidadania no Brasil remontam ao período imperial, pois, a concessão dos direitos políticos “antes que tivéssemos adquirido por nossa conta e vontade própria os direitos civis, (...) com o Estado paternalista concedendo direitos políticos através de uma Constituição outorgada em 1824, sem que houvesse uma ativa vontade para reivindicá-los, o que prejudicou sobremaneira a consolidação da nossa consciência da cidadania”.⁵⁰⁷ É pertinente ressaltar que no Brasil o desenvolvimento das gerações dos direitos do homem não ocorreram de acordo com a sequência vivenciada por Estados mais avançados política e socialmente, inverteu-se a ordem, estabelecendo uma situação atípica. Apenas recentemente “tivemos a concessão de direitos sociais na legislação constitucional e infraconstitucional para, por fim, obtermos os direitos civis, cuja garantia se deu com maior disposição no texto constitucional de 1988”.⁵⁰⁸

A cidadania se revela “se houver a prática da reivindicação, da apropriação de espaços, da pugna para fazer valer os direitos do cidadão. Neste sentido, a prática da cidadania pode ser a estratégia, por excelência para a construção de uma sociedade melhor. Mas o primeiro pressuposto dessa prática é que esteja assegurado o direito de reivindicar os direitos, e

⁵⁰⁴ SANTOS, W. G. Op. cit., p. 76.

⁵⁰⁵ ANDRADE, V. R. P. Op. cit., p. 126.

⁵⁰⁶ LEAL, Rogério Gesta. **Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade**, p. 183.

⁵⁰⁷ CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. **Guia da Cidadania: Teoria, Prática e Legislação**, p. 14-15.

⁵⁰⁸ *Idem*, p. 14.

que o conhecimento deste se estenda cada vez mais a toda a população”.⁵⁰⁹ Garantido o direito de reivindicar, o cidadão deve ter consciência da necessidade de se organizar em sociedade, de se voltar para a participação política, visando conquistar novos direitos e salvaguardar os direitos já conquistados. Portanto, deve-se romper com a acomodação, superando a danosa concepção daquelas pessoas que se inclinam a reivindicar “a cidadania apenas em termos dos direitos a receber, negligenciando o fato de que elas próprias podem ser o agente da existência desses direitos. Acabam por relevar os deveres que lhes cabem, omitindo-se no sentido de serem também, de alguma forma, parte do governo, ou seja, é preciso trabalhar para conquistar esses direitos. Em vez de meros receptores, são acima de tudo sujeitos daquilo que podem conquistar”.⁵¹⁰

Para MANZINI-COVRE cidadania “é o próprio direito à vida no sentido pleno. Trata-se de um direito que precisa ser construído coletivamente, não só em termos de atendimento às necessidades básicas, mas de acesso a todos os níveis de existência, incluindo o mais abrangente, o papel do(s) homem(s) no Universo”.⁵¹¹

Enquanto para CORRÊA cidadania “significa a realização democrática de uma sociedade, compartilhada por todos os indivíduos ao ponto de garantir a todos o acesso ao espaço público e condições de sobrevivência digna, tendo como valor-fonte a plenitude da vida. Isso exige organização e articulação política da população voltada para a superação da exclusão existente”.⁵¹² Ao tratar da cidadania numa dimensão política, CORRÊA a entende como o “processo de construção de um espaço público que propicie os espaços necessários de vivência e de realização de cada ser humano, em efetiva igualdade de condições, mas respeitadas as diferenças próprias de cada um. Por fim, tal processo de construção do espaço público, devido às contradições do sistema capitalista, se dá de forma conflitiva (...)”.⁵¹³

Segundo DEMO homem político “é aquele que tem consciência histórica. Sabe dos problemas e busca soluções. Não aceita ser objeto. Quer comandar seu próprio destino. E amanhece o horizonte dos direitos, contra o dado e contra a imposição. Ator, não expectador. Criativo, não produto”.⁵¹⁴ O cidadão deve ser sujeito da história. Não deve se conformar em ser manipulado, conduzido, usado a serviço dos que dominam o poder, jamais silenciar diante

⁵⁰⁹ MANZINI-COVRE, Maria de Lourdes. **O que é cidadania**, p. 10.

⁵¹⁰ *Idem, ibidem*.

⁵¹¹ *Idem*, p. 11.

⁵¹² CORRÊA, Darcísio. **A construção da cidadania: reflexões histórico-políticas**, p. 217.

⁵¹³ *Idem*, p. 221.

⁵¹⁴ DEMO, Pedro. **Pobreza política**, p. 17.

das injustiças, não aceitar a imposição de estruturas estatais e governamentais que lhe retiram a liberdade e lhe impõem a passividade.

A história do homem é marcada por lutas em busca da liberdade, da vida, da democracia, pela conquista de direitos, lutas em favor da realização da dignidade da pessoa humana, “história é, por conseguinte, pelo menos em parte conquista humana. Por vezes muito desastrosa, mas marcada por sua atuação. Nesta arena, é característica importante a busca de autodeterminação. Não massa de manobra, não escravo, não objeto. E reencontramos a desigualdade, porque não é dada; é feita. É dada como dado estrutural, pelo menos na história conhecida. Mas sua modulação no espaço e no tempo é obra humana”.⁵¹⁵

DEMO identifica duas espécies de pobreza: a pobreza material e a pobreza política. A pobreza política, diferentemente da material, geralmente não é percebida, esconde-se por trás da pobreza material, não é facilmente revelada. A pobreza política “difícilmente se reconhece (...), porque não se vê com facilidade. A opressão qualitativa, que origina desigualdades pungentes, também é pobreza, nos horizontes do ser. A infelicidade, a insatisfação, o abandono batem à nossa porta de muitos modos, que nem sempre são materiais. Não costumam matar como a fome, mas também destróem. Muitos não só pouco ou nada têm, como pouco ou nada são”.⁵¹⁶

Configura-se como politicamente pobre “aquela sociedade debilmente organizada, que não passa de massa de manobra nas mãos do Estado e das oligarquias, e que, por isso, não consegue construir representatividade legítima satisfatória em seus processos eleitorais, com líderes excessivamente carismáticos ou caudilhescos, com serviço público marcado pela burocratização, pelo privilégio e pela corrupção”.⁵¹⁷

A construção de uma cidadania emancipada é o resultado de um processo permanente de conquistas no campo político. Para DEMO “o processo emancipatório constitui um fenômeno profundo e complexo, de teor tipicamente político, e que supõe, concretamente, a formação de um tipo de competência, ou seja, de saber fazer-se sujeito histórico capaz de pensar e conduzir seu destino”.⁵¹⁸ Com relação ao desenvolvimento do processo emancipatório “Tudo começa com a capacidade e coragem de dizer NÃO. Não à condição de

⁵¹⁵ DEMO, P. **Pobreza política**, p. 17-18.

⁵¹⁶ *Idem*, p. 21-22.

⁵¹⁷ *Idem*, p. 22.

⁵¹⁸ DEMO, Pedro. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**, p. 133.

massa de manobra. Não à manipulação imposta pelas elites. Não aos governos clientelistas e corruptos. Não ao Estado tutelar e assistencialista. Não à pobreza política e material”.⁵¹⁹

Sem a competência de fazer-se sujeito histórico, participativo, de influenciar nas decisões, de não se omitir, não se superará a pobreza política. Esta que, por todos os aspectos, flagela a cidadania. De outro lado, “Incompetência é ser excluído sem perceber, aceitar a injustiça sem reagir, permanecer massa de manobra como se fosse condição histórica normal. A cidadania tem, por isso, como primeiríssima tarefa um desafio negativo: destruir a pobreza política. Sem isto, o excluído continua trabalhando e vivendo para os outros, em função dos outros, a serviço dos outros, submisso às elites”.⁵²⁰

Na sequência, o segundo passo “será construtivo. Após desfazer a pobreza política, emerge a competência para propor alternativa. Com base na consciência crítica, que busca compreender as razões da exclusão e sua condição de injustiça, o sujeito histórico cai em si uma segunda vez, descobrindo que, para fazer oportunidade, ele é a peça-chave, porque ele é a alma da oportunidade. Precisa, fazendo-se sujeito, fazer-se oportunidade”.⁵²¹

DEMO indica um terceiro passo, com o escopo de consolidar a oportunidade, que consiste na “necessidade da organização política coletiva, pois, tratando-se de competência, é mais competente a oportunidade feita em consenso potencializado. A cidadania individual também conta, até porque fazer-se sujeito representa, em algum momento, algo muito individual, em termos de consciência crítica. Mas, como o indivíduo só é inteligível e só sobrevive socialmente, a competência autêntica é coletivamente organizada”.⁵²²

A emancipação exige competência política. Segundo o recém citado pensador “a competência de fazer-se sujeito precisa ser correspondida com a competência de auto-sustentação”.⁵²³ Aliás, a pobreza material no Brasil é latente, evidenciadora da injusta distribuição da riqueza, a pobreza “está dispersa em todo o território, exigindo modos diversos de intervenção, já que parte dela convive com a sofisticada sociedade, possuidora de um perfil industrial e tecnológico dos mais avançados, e outra parte se encontra no mundo rural, ainda selvagem, primitivo e excludente”.⁵²⁴

O baixo grau de cultura do povo, ou mais do que isso, o analfabetismo que alcança índices alarmantes neste país, demonstram o grau de dependência do cidadão, a

⁵¹⁹ DEMO, Pedro. *Cidadania tutelada e cidadania assistida*, p. 133.

⁵²⁰ *Idem, ibidem*.

⁵²¹ *Idem*, p. 134.

⁵²² *Idem, ibidem*.

⁵²³ DEMO, P. *Cidadania tutelada e cidadania assistida*, p. 136.

⁵²⁴ SPOSATI, Aldaiza de Oliveira et alii. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*, p. 124.

facilidade de ser manipulado e iludido. Na verdade, o que “mais escraviza o homem é, primeiro, a ignorância, que o impede de saber-se escravo e, por consequência, de reagir, e, segundo, a carência material que o obriga a depender para sobreviver. Assim, a consciência crítica não é suficiente para que se faça um sujeito histórico competente, enquanto depender dos outros para manter-se”.⁵²⁵ O desenvolvimento da consciência crítica do cidadão depende de sua autosuficiência material, a dependência material praticamente anula a atuação crítica, torna o cidadão dependente dos detentores do poder. Pensar em consciência crítica com carência material é uma projeção “no fundo ilusória. Porquanto, não é sujeito histórico suficientemente competente quem não dá conta da carência, implicando nisto um expediente sempre favorável à subalternidade. Daí a máxima: participação sem auto-sustentação é farsa”.⁵²⁶

Segundo RESENDE cidadania “é um estado de espírito e uma postura permanente que levam pessoas a agirem, individualmente ou em grupo, com objetivos de defesa de direitos e de cumprimento de deveres civis, sociais e profissionais. Cidadania é para ser praticada todos os dias, em todos os lugares, em diferentes situações, com variadas finalidades”.⁵²⁷ Para se superar a profunda desigualdade social, terminar com a miséria dos brasileiros é fundamental “desenvolver em nosso povo a consciência de cidadania (...). Precisamos considerar a cidadania como um avanço cultural. Os brasileiros não tiveram, até há pouco, oportunidade de educar-se para a cidadania, razão por que é fraca sua idéia e consciência a respeito dela. A sua capacidade e poder de transformar qualitativamente a realidade tem se encerrado no momento em que deposita seu voto na urna”.⁵²⁸

A construção de uma sociedade participativa depende, essencialmente, da instituição de uma “Educação que, desvestida da roupagem alienada e alienante, seja uma força de mudança e de libertação”.⁵²⁹ FREIRE vislumbrou a edificação de uma nova sociedade através de profundas mudanças na área educacional, transformando a educação domesticadora em educação libertadora. Defendeu suas idéias imaginando “uma nova sociedade, que, sendo sujeito de si mesma, tivesse no homem e no povo sujeitos de sua História. (...) Que cada vez mais cortasse as correntes que a faziam e fazem permanecer como objeto de outras, que lhe são

⁵²⁵ DEMO, P. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**, p. 136.

⁵²⁶ *Idem, ibidem.*

⁵²⁷ RESENDE, Ênio. **Cidadania: o remédio para doenças culturais brasileiras**, p. 67.

⁵²⁸ *Idem, ibidem.*

⁵²⁹ FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**, p. 44.

sujeitos. Este é o dilema básico, que se apresenta, hoje, de forma iniludível, aos países subdesenvolvidos – ao Terceiro Mundo”.⁵³⁰

Contata-se que todo o esforço de FREIRE “se fixou na busca desse homem-sujeito que, necessariamente, implicaria em uma sociedade também sujeito. Sempre lhe pareceu, dentro das condições históricas de sua sociedade, inadiável e indispensável uma ampla conscientização das massas brasileiras, através de uma educação que as colocasse numa postura de auto-reflexão e de reflexão sobre seu tempo e seu espaço”.⁵³¹ A educação deve desenvolver no cidadão a capacidade de refletir e questionar o contexto social, político e econômico no qual se insere. Tal promoção educacional o transformará numa força permanente em busca das mudanças necessárias para tornar este país justo com todos os brasileiros, em condições de fazer valer sua soberania popular. No entanto, não passou despercebido de FREIRE que “a defesa e a prática de uma educação assim, que respeitasse no homem a sua ontológica vocação de ser sujeito pudesse ser aceita por aquelas forças, cujo interesse básico estava na alienação do homem e da sociedade brasileira. Na manutenção desta alienação”.⁵³²

FREIRE faz a comparação entre educação domesticadora e libertadora. A educação libertadora “é o procedimento no qual o educador convida os educandos a conhecer, a desvelar a realidade, de modo crítico. Assim, enquanto aquela procura estimular a ‘consciência falsa’ dos educandos, de que resulta mais fácil sua adaptação à realidade, a segunda não pode ser um esforço pelo qual o educador impõe liberdade aos educandos”.⁵³³ Enquanto na educação domesticadora “há uma necessária dicotomia entre os que manipulam e os que são manipulados, na educação para a libertação não há sujeitos que libertam e objetos que são libertados. Neste processo não pode haver dicotomia entre seus pólos”.⁵³⁴ Com efeito, “a educação para a ‘domesticação’ é um ato de transferência de ‘conhecimento’, enquanto a educação para a libertação é um ato de conhecimento e um método de ação transformadora que os seres humanos devem exercer sobre a realidade”.⁵³⁵

Segue esse delineamento HERKENHOFF, focalizando a educação voltada para a cidadania e aos direitos humanos. Entende o autor que a “Educação Popular para os Direitos Humanos pode jogar um papel decisivo no crescimento da cidadania, na formação da

⁵³⁰ FREIRE, P. **Educação como prática da liberdade**, p. 43-44.

⁵³¹ *Idem*, p. 44.

⁵³² *Idem, ibidem*.

⁵³³ FREIRE, Paulo. **Ação cultural para a liberdade**, p. 89.

⁵³⁴ FREIRE, P. **Ação cultural para a liberdade**, p. 89.

⁵³⁵ *Idem*, p. 90.

consciência da dignidade inerente a todo ser humano e mesmo, num estágio mais avançado, na consciência da grandeza de todos os seres, como expressão cósmica da Criação”.⁵³⁶

Segundo HERKENHOFF a educação libertadora “vê o educando como sujeito da História. Vê na comunicação ‘educador-educando-educador-educando’ uma relação horizontal. O diálogo é um traço essencial da educação libertadora. Todo esforço de conscientização baseia-se no diálogo, na troca, nas discussões”.⁵³⁷ Com a educação libertadora objetiva-se “desenvolver a consciência crítica de que já são portadores os educandos. Parte da convicção de que há uma riqueza de idéias, de dons e de carismas na alma e no cotidiano dos interlocutores”.⁵³⁸ Projeta-se com essa forma educacional proporcionar “que as pessoas sejam agentes de transformação do mundo, inserindo-se na História. Para isto é preciso que as pessoas decifrem os aparentes enigmas da sociedade. Os marginalizados devem refletir sobre sua situação miserável e anti-humana. Devem identificar os mecanismos socioeconômicos responsáveis pela marginalização e pela negação de humanidade. Devem buscar os caminhos para mudar as situações de opressão”.⁵³⁹

No entendimento de CRUANHES o processo educacional deve estar voltado para “formar cidadãos. Não há dúvida de que educar é crescer. Uma melhor situação na educação dos brasileiros é fundamental, não apenas do ponto de vista do crescimento como é também a maneira mais eficaz de aperfeiçoar a distribuição de renda no Brasil. Um dos grandes problemas da desigualdade, no Brasil, é o fato de que existem grandes diferenças educacionais que se transformam em grandes abismos de salário”.⁵⁴⁰

No Brasil não preocupa apenas a massa de analfabetos, mas também a dos subescolarizados. Questiona CRUANHES: “se ainda temos analfabetos, no Brasil, o que falar da eficiência da escola? Se por um lado, o descaso do Estado impede que parcela do povo tenha acesso à educação, por outro, submete a maioria à subescolarização”.⁵⁴¹ Aliás, a precariedade educacional e a miséria do povo brasileiro têm servido, ao longo dos anos, para calorosos discursos. No entanto, são prioridades absolutas apenas nos discursos de campanha política, depois são problemas colocados em segundo plano, não se constituindo em prioridades efetivas dos governos.

⁵³⁶ HERKENHOFF, João Baptista. *Ética, educação e cidadania*, p. 54.

⁵³⁷ *Idem*, p. 55.

⁵³⁸ *Idem, ibidem*.

⁵³⁹ *Idem*, p. 55-56.

⁵⁴⁰ CRUANHES, Maria Cristina dos Santos. *Cidadania: Educação e Exclusão Social*, p. 83.

⁵⁴¹ *Idem*, p. 84.

Com efeito, em setores fundamentais da sociedade brasileira, o Estado deve investir. Com relação à educação, é indispensável que possibilite o acesso igualitário a todos, “deve colocar gratuitamente as condições materiais e legais à disposição da população, em condições de igualdade de direitos, para poder criar energias criativas que não podem ser restritas ao mero conceito da manipulação de uma elite no poder”.⁵⁴²

No entendimento de BUARQUE “no Brasil a educação foi vista, desde o período colonial, como um luxo, ou um instrumento ao desenvolvimento econômico, e não uma finalidade do processo civilizatório. Por esse motivo, a educação não será prioridade no Brasil, enquanto o país não for educado para incluir a educação entre as prioridades do seu processo de modernização”.⁵⁴³ Constata-se que historicamente a educação brasileira “nunca teve oportunidade de educar-se ela própria. Não teve objetivos que visassem a educação como meta de seu povo, e instrumento da construção de uma modernidade que significasse a ampliação do horizonte de liberdade. Não contemplou objetivos sociais, como na Europa, no Japão e na Coreia, e mesmo em outros países latino-americanos”.⁵⁴⁴ O processo educacional brasileiro esteve sempre comprometido com a preservação dos interesses da minoria, foram usados “instrumentos, objetivos e métodos de uma sociedade dependente e a serviço apenas de uma minoria. A educação foi relegada e confundida como simples instrumento de promoção de indivíduos em sua busca de ascender socialmente. Ensinando a elite a ver o Brasil com olhos de estrangeiro e a defender-se cada um egoisticamente na luta de uma sociedade não solidária”.⁵⁴⁵

Desde a formação do Estado brasileiro sua sociedade foi estratificada, de um lado, uma minoria com todos os privilégios; de outro, a grande maioria excluída e explorada, na década “dos anos 60, a divisão começou a transformar-se em segregação, em todos os níveis: político, impedindo-se a participação e o exercício do poder; econômico, ampliando-se o fosso no nível de consumo; cultural e educativo, à medida que a elite teve acesso a uma formação internacional, enquanto a maioria era abandonada ao analfabetismo e sem condições educacionais mínimas”.⁵⁴⁶

Reivindica GUTIÉRRES uma nova escola, formadora de cidadãos comprometidos com a transformação social, “fazer da escola uma forja de homens livres, democráticos, participativos e com capacidade e possibilidade de expressar sua realidade. E

⁵⁴² CRUANHES, M. C. S., *Op. cit.*, p. 86.

⁵⁴³ BUARQUE, Cristovam. **O colapso da modernidade brasileira e uma proposta alternativa**, p. 53.

⁵⁴⁴ *Idem*, p. 54-55.

⁵⁴⁵ *Idem*, p. 55.

⁵⁴⁶ BUARQUE, C. *Op. cit.*, p. 61-62.

devemos fazê-lo não por objetivo para o cidadão do futuro, mas como uma vivência permanente do estudante dentro da instituição, mediante a qual se transformará a ‘escola quartel’ em um espaço aberto, onde se possa alcançar esse processo de autêntica politização do estudante”.⁵⁴⁷ É fundamental desenvolver a consciência de participação política nos estudantes, despertando em cada um o interesse pelos assuntos comunitários e do Estado, pois, estudantes “que participam e se co-responsabilizam estão fazendo política, (...) porque se faz política vivendo a plenos pulmões os processos sociais dentro do centro escolar. Os estudantes têm que aprender a organizar-se organizando-se, e têm que aprender a ser livres libertando-se”.⁵⁴⁸

A educação deve projetar um novo homem, e, conseqüentemente, uma nova sociedade, pois, “Se nos propomos a alcançar um homem livre, justo e digno, é porque sabemos que a maioria dos homens, hoje em dia, não vive na liberdade, na justiça e na dignidade. Se desejamos um homem pleno e humanamente realizado é porque muitos milhares de milhões de pessoas vivem alienadas, dilaceradas, divididas e impossibilitadas de compreender o porquê de sua existência neste mundo”.⁵⁴⁹

Antes do neoliberalismo, falava-se em brasileiros oprimidos e marginalizados com o processo de alastramento da política neoliberal seguida pelo Brasil, passou-se a vivenciar um quadro social muito pior: o dos excluídos. No dizer de CRUANHES, o neoliberalismo “não só oprime mas sobretudo ele exclui. A exclusão dos pobres, dos mais fracos, dos incapazes deixa de ser um assunto sócio-econômico para ser um problema ético”.⁵⁵⁰

O processo de exclusão alcança as escolas, aprofundando ainda mais a crise que domina o país nos mais diversos setores, levando ao questionamento a situação da própria escola no Brasil, às vezes, questionada e criticada por não ter “lugar para os que a procuram ou para todos que nela deveriam estar matriculados. Para aqueles que nela ingressam existe um duro processo seletivo, baseado muito menos na capacidade individual que em poderosos fatores sócio-econômicos. Aponta-se a escola como uma instituição injusta, que reproduz diferenças sociais, que se acha desvinculada da comunidade (...)”.⁵⁵¹

Além de se possibilitar o acesso igualitário de todos à educação, se faz necessário aperfeiçoar o processo educacional com o estabelecimento de “novos conteúdos curriculares em que sejam atendidos os objetivos básicos da educação: a formação da cidadania, a promoção dos sentimentos de solidariedade e justiça, a superação dos

⁵⁴⁷ GUTIÉRREZ, Francisco. *Educação como práxis política*, p. 46.

⁵⁴⁸ *Idem, ibidem*.

⁵⁴⁹ *Idem*, p. 52.

⁵⁵⁰ CRUANHES, M. C. S. Op. cit., p. 89-90.

⁵⁵¹ *Idem*, p. 90

preconceitos, a compreensão dos direitos fundamentais e, principalmente, a efetiva participação política do cidadão”.⁵⁵²

O aperfeiçoamento da democracia representativa, através da aproximação com a democracia participativa, requer a construção de uma cidadania ativa. A conscientização dos cidadãos da necessidade de se envolverem com os assuntos do Estado e que devem lutar pelos seus direitos, estabelecerá a mudança de postura de cada um frente ao Estado, de sujeito passivo transformar-se-á em sujeito ativo.

Nesse sentido, a única alternativa para formar um novo cidadão brasileiro é a educação. Desde que ocorra uma profunda mudança no sistema educacional, que resulte na passagem de uma prática domesticadora, para uma educação libertadora, que propõe o desenvolvimento de uma consciência crítica e de auto-reflexão. Educação libertadora que conduz o cidadão à emancipação, que de objeto das ações do Estado e dos grupos dominantes, passe a sujeito, em condições de estabelecer os rumos da história, projetando a construção de uma nova sociedade, orientada em favor do ser humano e na realização da justiça.

De outra parte, cidadania participativa implica na ampliação e constituição de novos espaços de atuação, através da descentralização do poder e a valorização do poder local.

3.4. Descentralização, participação política e poder local

Aspecto que merece ser analisado é a passividade da cidadania brasileira. Segundo DOWBOR a “nossa passividade tem sido alimentada e realimentada em duas fontes. A primeira é o liberalismo que nos ensina que devemos evitar de nos intrometer na construção do mundo que nos cerca, porque existe uma ‘mão invisível’, o mercado, que assegura que chegaremos automaticamente ao ‘melhor dos mundos’. O que nos explicam, na impossibilidade de negar os absurdos, é que os outros caminhos são piores”.⁵⁵³ A segunda fonte que propulsiona o distanciamento entre o Estado, governantes e o cidadão é a espera de que o Estado resolverá os problemas e que só ele tem condições de projetar uma vida melhor para todos, é a “visão ‘estatizante’, que nos assegura que o planejamento central porá ordem em nossas vidas, simplificação que já foi desmentida pelos fatos”.⁵⁵⁴ Na verdade, os problemas mais diversos enfrentados pelos cidadãos, nos espaços em que vivem, demonstram que o Estado, isoladamente, sem a interação com a sociedade tem se mostrado incapaz para projetar o

⁵⁵² CRUANHES, M. C. S. Op. cit., p. 106

⁵⁵³ DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**, p. 9-10.

⁵⁵⁴ DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**, p. 10.

futuro e solucionar o conjunto de problemas que emergem do processo de desenvolvimento em vários setores.

Se por um lado, observa-se o crescimento das cidades, por outro, verifica-se a degeneração da dignidade humana pelos problemas que decorrem das novas feições tomadas pelos conglomerados urbanos, em que o planejamento estatal sucumbiu. Não bastasse a cruel desigualdade social, constatada no estabelecimento da miséria absoluta ao lado da suntuosa riqueza, outros problemas graves ameaçam a dignidade humana no Brasil. Segundo DOWBOR “Em resposta aos absurdos crescentes que encontramos na favela, no latifúndio e na fumaça das cidades congestionadas, surge com grande força, nas últimas décadas, uma tendência de as pessoas se organizarem para tomar em mãos se não os destinos da nação, pelo menos o destino do espaço que as cerca”.⁵⁵⁵ Nas palavras do pensador, acima citado, “Esse ‘espaço local’, no Brasil, é o município, unidade básica de organização social, mas é também o bairro, o quarteirão em que vivemos”.⁵⁵⁶

Constata-se o desenvolvimento de um novo espaço de atuação da cidadania, em que a “questão do poder local está rapidamente emergindo para tornar-se uma das questões fundamentais da nossa organização como sociedade. Referido como *local authority* em inglês, *communautés locales* em francês, ou ainda como espaço local, o poder local está no centro do conjunto de transformações que envolvem a descentralização, a desburocratização e a participação, bem como as chamadas novas tecnologias urbanas”.⁵⁵⁷

Segundo FISCHER a noção de local é formada de idéias que, por um lado, se complementam e, por outro, são antagônicas. Ao se referir a um “âmbito espacial delimitado e pode ser identificado como base, território, microrregião e outras designações que sugerem constância a uma certa inércia, contém igualmente o sentido de espaço abstrato de relações sociais que se quer privilegiar e, portanto, indica movimento e interação de grupos sociais que se articulam e se opõem em torno de interesses comuns”.⁵⁵⁸ Quando se alude a local, “não se está circunscrevendo o conceito à rua, ao bairro ou mesmo à cidade. O universo de análise é mais amplo e abstrato, podendo estar relacionado ao bairro e município, como contornos do local, mas não necessariamente”.⁵⁵⁹ A alusão pode compreender “ao conjunto de redes sociais que se articulam e superpõem, com relações de cooperação ou conflito, em torno de interesses,

⁵⁵⁵ *Idem, ibidem.*

⁵⁵⁶ *Idem, ibidem.*

⁵⁵⁷ DOWBOR, L. **O que é poder local**, p. 11.

⁵⁵⁸ FISCHER, Tânia. **Poder Local: Um Tema em Análise**. In: FISCHER, Tânia (Org.). **Poder local: governo e cidadania**, p. 10.

⁵⁵⁹ FISCHER, T. Op. cit. p. 11.

recursos e valores, em um espaço cujo contorno é definido pela configuração deste conjunto”.⁵⁶⁰

Segundo DOWBOR, ao longo do tempo, formou-se o entendimento de que a “intervenção do cidadão sobre a transformação social se dê mediante dois eixos fundamentais: o eixo político-partidário e o eixo sindical-trabalhista”.⁵⁶¹ Na verdade, o eixo político-partidário apresenta seus limites para canalizar as aspirações do povo e abranger o universo de complexidades da sociedade, justamente pelas características do Estado brasileiro (autoritário e centralizador) e a cultura política que se formou baseada no patrimonialismo, em que o poder gira em torno de oligarquias comprometidas com as camadas privilegiadas da população. Enquanto o eixo sindical-trabalhista não se mostra suficiente para representar e canalizar os anseios dos trabalhadores, situação agravada com o processo neoliberal, os referidos espaços de atuação da cidadania têm se revelado restritos e impotentes para encaminharem as necessárias transformações da sociedade.

Com efeito, o privilegiamento do poder local, como novo espaço de lutas e conquistas comunitárias apresenta-se como alternativa de avanço democrático, desde que se forme uma consciência participativa e se descubra a importância efetiva desse espaço para a sociedade. Há necessidade da cidadania despertar para o alcance dessa alternativa, pois, conforme enfatiza DOWBOR, foi assimilado “muito pouco ainda em nossa consciência a importância de um terceiro eixo, que surge com força, tendo como instrumento a organização comunitária, e como espaço de ação, o bairro, o município, o chamado ‘espaço local’, ou ‘espaço de vida’”.⁵⁶²

A consolidação do espaço local requer participação, envolvimento das pessoas, determinação em estipular objetivos que congreguem e motivem a comunidade interessada. Em nível local, com a descentralização do poder, que possibilita a aproximação entre o Estado e a sociedade, no estabelecimento da cooperação entre o público e o privado, a sociedade adquire condições para melhorar sua condição de vida e resolver muitos dos seus problemas, que o Estado se mostrou incapaz ou imprevidente. Constata-se que a evolução do processo participativo local conduzirá a comunidade a descobrir o seu potencial de estruturar e melhor organizar seu ambiente de vida, rompendo com a concepção condescendente de que o Estado deve prover e determinar tudo, até mesmo o ambiente em que se vive.

⁵⁶⁰ *Idem, ibidem.*

⁵⁶¹ DOWBOR, L. **O que é poder local**, p. 24.

⁵⁶² *Idem, ibidem.*

O espaço local se constitui numa experiência avançada de aperfeiçoamento democrático, na medida em que possibilita que o cidadão diretamente, de forma mais próxima ao poder, participe das decisões, fazendo com a que vontade da cidadania se traduza em políticas públicas e legislações legitimadas pelo povo, em que a vontade do legislador ou do administrador coincidam com a vontade popular. Verifica-se que “no conjunto, esse ‘terceiro eixo’ vem abrindo um espaço político profundamente renovador na nossa concepção de democracia. Na realidade, o que se constata é uma evolução da democracia representativa, exercida a cada quatro anos, para uma democracia participativa e permanente”.⁵⁶³

Os princípios constitucionais da democracia participativa são avanços institucionais relevantes, na medida em que aproxima a democracia representativa da participativa, possibilitando que se corrijam os defeitos da representação política por canais de manifestação direta da cidadania para externar sua vontade. Compete ao poder local “configurado na retomada do município, desencadear processos democráticos, participativos e descentralizados, capazes de implementar novo espaço público, pulverizado por um novo tipo de cidadania. A ordem constitucional brasileira deve ser direcionada no sentido de um Estado democrático descentralizado e de uma sociedade civil, no nível local, caracterizada por estruturas de permanente participação popular”.⁵⁶⁴

Conforme observado, a estrutura do Estado brasileiro se caracteriza pela centralização e autoritarismo. A perspectiva de consolidação do poder local como um novo espaço democrático de participação política requer que se enfrente, imediatamente, aquelas duas máculas do Estado, que entram o desenvolvimento do processo democrático do país, concentrando as decisões no poder central distante dos representados, impossibilitando a participação popular. Nesse sentido, segundo MAGALHÃES “a descentralização é o caminho para a afirmação de um Estado efetivamente democrático, por intermédio do qual, no espaço municipal, sejam criadas estruturas de permanente participação da população no poder do Estado, direcionando de forma permanente sua atuação”.⁵⁶⁵

A consolidação do poder local, como espaço descentralizado, com decisões tomadas a partir da discussão com a comunidade, para sua concretização requer, profundas mudanças e a reavaliação do ordenamento da estrutura de poder do Estado, com a projeção de

⁵⁶³ DOWBOR, L. **O que é poder local**, p. 28.

⁵⁶⁴ WOLKMER, A.C. **Crise de representação e cidadania participativa na Constituição brasileira de 1988**. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **O Direito Público em Tempos de Crise: estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel**, p. 46.

⁵⁶⁵ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Poder municipal: paradigmas para o estado constitucional brasileiro**, p. 218.

espaços institucionais que possibilitem efetivamente fluir as idéias, estabelecer o debate e canalizar a vontade popular, rompendo com a prática de que tudo deve o Estado planejar e impor de cima para baixo. Essa perspectiva implica na “necessidade da construção de uma estrutura popular, de participação direta em questões essenciais para o Estado democrático, como a gestão popular da saúde, da educação e do controle por parte da população dos meios de comunicação social”.⁵⁶⁶

A descentralização do poder deve eleger o município como espaço do poder local, palco onde se desenvolverá o processo de participação popular, que proporciona efetivas condições de atuação da cidadania, tendo em vista que é o ente federativo que está mais próximo do cidadão e que, invariavelmente, cada um conhece as suas peculiaridades e problemas. De outra parte, na medida em que se descentralizam as decisões, deve, também, haver uma melhor e justa distribuição dos recursos públicos entre as esferas federativas, tendo em vista que a União detém o maior percentual das receitas públicas, enquanto os municípios o menor. Situação paradoxal, considerando que nos municípios se concentram os problemas da população e deles se exige as soluções, por estarem mais próximos da população e seus administradores acessíveis às reivindicações. Em complemento, deve-se acrescentar, que nos países desenvolvidos o processo é o inverso, nos municípios se concentram os maiores percentuais das receitas e neles são distribuídos, “De forma geral, os municípios controlam cerca de metade dos recursos públicos nos países desenvolvidos, enquanto nos países subdesenvolvidos essa cifra fica em torno de 10%”.⁵⁶⁷

MAGALHÃES trabalha com a efetiva possibilidade de municipalização do poder, com o pressuposto da descentralização, pois, ao assumir esse indicativo, o sistema federativo “pode ter novos caminhos, e estes devem ser construídos por meio da experiência diária que permita, pelas modificações na estrutura constitucional, o estabelecimento efetivo de um poder municipal assentado sobre novas bases, que resgatem efetivamente a integridade territorial do Município, construída sobre uma identidade econômica, cultural, histórica e de identidade de perspectiva de construção de um futuro comum”.⁵⁶⁸

SCHUMACHER realizou a análise dos problemas econômicos e sociais do mundo moderno, no qual se formou a cultura do crescimento econômico ilimitado, desvinculado da preocupação dos problemas que tal cultura causaria para as pessoas, “Hoje, sofremos de uma quase universal idolatria do gigantismo. É necessário, por isso, insistir nas

⁵⁶⁶ MAGALHÃES, J. L. Q. **Poder municipal: paradigmas para o estado constitucional brasileiro**, p. 218

⁵⁶⁷ DOWBOR, L. **O que é poder local**, p. 33.

⁵⁶⁸ MAGALHÃES, J. L. Q. **Poder municipal: paradigmas para o estado constitucional brasileiro**, p. 117-118.

virtudes da pequenez – onde esta cabe”.⁵⁶⁹ A proposta era crescer desmedidamente, sem avaliar os impactos decorrentes para o ser humano. Aliás, pode-se acrescentar, sem previsão dos prejuízos e problemas que gerariam para o meio ambiente, que a degradação atinge índices alarmantes, cuja recuperação constitui um dos maiores desafios da humanidade.

Conforme já salientado, o crescer incomensuravelmente passou a ser uma obstinação. Observa SCHUMACHER “a questão do tamanho duma cidade. Embora não se possa julgar estas coisas com exatidão, creio ser razoavelmente seguro dizer que o limite superior do que é desejável para o tamanho de uma cidade é provavelmente algo da ordem de meio milhão de habitantes. Está bem claro que acima desse tamanho nada é acrescentado às virtudes de uma cidade”.⁵⁷⁰ No Brasil, verifica-se cidades com grandes concentrações populacionais, sem estrutura para oferecer as melhores condições de vida. Desalojadas de suas regiões em razão dos vários problemas econômicos e sociais do país, as pessoas migram para os centros urbanos em busca de novas perspectivas, agravando ainda mais as mazelas das metrópoles brasileiras, em que o crescimento econômico não supre as exigências do aumento populacional desmedido.

O recém citado pensador cita como exemplos Londres, Tóquio e Nova York, onde “os milhões não aumentam o valor real da cidade mas meramente criam enormes problemas e geram degradação humana. Portanto, provavelmente a ordem de grandeza de 500.000 habitantes poderia ser encarada como o limite superior. (...) As mais belas cidades da história foram muito pequenas, segundo os padrões do século XX”.⁵⁷¹

Diante do exposto, é oportuno o seguinte questionamento de SCHUMACHER: “Qual é o significado de democracia, liberdade, dignidade humana, padrão-de-vida, auto-realização, satisfação de finalidade? Será uma questão de mercadorias ou de pessoas? Está claro que é de pessoas. Mas as pessoas só podem ser elas próprias em pequenos grupos abrangentes. Portanto, temos de aprender a pensar em termos de uma estrutura sistematizada capaz de fazer face a múltiplas unidades em pequena escala”.⁵⁷² As cidades de tamanho médio, na concepção do referido autor, são as mais adequadas para proporcionar melhores condições de vida para as pessoas e oferecer condições de participação política com a gestão democrática do espaço local.

⁵⁶⁹ SCHUMACHER, E. F. **O Negócio é Ser Pequeno. Um Estudo de Economia que leva em conta as pessoas**, p. 56.

⁵⁷⁰ *Idem*, p. 57.

⁵⁷¹ *Idem, ibidem*.

⁵⁷² SCHUMACHER, E. F. *Op. cit.*, p. 64.

O Brasil, aceleradamente, passou da condição de rural para urbano com, aproximadamente, oitenta por cento de sua população concentrando-se, atualmente, nas zonas citadinas. Registrou-se, nas últimas décadas, um intenso êxodo rural, provocando o rápido crescimento populacional das cidades e, como decorrência lógica, o aumento da demanda por instalações de infra-estrutura urbana e dos serviços públicos. Tendo em vista o fenômeno de crescimento explosivo das cidades, os problemas se multiplicaram, a exigir que a própria sociedade local se organize para enfrentá-los em comunhão com os administradores públicos, pois, muitas vezes, o Estado tem se mostrado impotente para sozinho encontrar as alternativas viáveis de solução.

É conveniente ressaltar, que a tomada de iniciativas locais não significa auto-suficiência, o alcance de um elevado estágio de organização local não implica o estabelecimento de uma situação de isolamento com o contexto maior em que se insere. Considerando que “Não se fazem aeroportos internacionais com gestão local e tecnologias alternativas. No entanto, sem sólidas estruturas locais participativas e democratizadas, não há financiamentos externos ou de instituições centrais que produzam resultados. De certa forma, a cidade está recuperando gradualmente um espaço de decisão direta sobre a ‘polis’, resgatando a dimensão mais expressiva da política e da democracia”.⁵⁷³

A inclinação para “um reforço generalizado da gestão política nas próprias cidades representa uma importante evolução da democracia representativa, onde se é cidadão uma vez a cada quatro anos, para uma democracia participativa, onde grande parte das opções concretas relacionadas com as condições de vida e a organização do nosso cotidiano passam a ser geridas pelos próprios cidadãos”.⁵⁷⁴ Os municípios se apresentam como o espaço adequado para o aperfeiçoamento da democracia representativa, ao permitir que nele se desenvolvam as ações de democracia participativa da cidadania. Os exemplos de participação local são oferecidos pelos países desenvolvidos, com modelares estruturas de organização política e social, em que a maior parte dos recursos públicos são geridos em nível municipal.

A implementação de um sistema democrático avançado, com a previsão da manifestação direta dos cidadãos, requer a institucionalização de mecanismos de democracia participativa, que implicam em consideráveis “mudanças institucionais: Além do prefeito e de uma câmara de vereadores, as cidades passam a se dotar de formas diretas de articulação dos

⁵⁷³ DOWBOR, Ladislau. **A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada**, p. 41.

⁵⁷⁴ *Idem*, p. 42.

atores sociais do município, com a criação de um fórum de desenvolvimento, participação de empresários, de sindicatos, de colégios ou universidades e assim por diante”.⁵⁷⁵

O aperfeiçoamento democrático requer que se estabeleça novos padrões de relacionamento entre Estado e cidadão. Segundo WOLKMER “quando se pensa no novo paradigma de se fazer política na virada do milênio, não se está abandonando ou excluindo a democracia representativa e suas limitadas e insuficientes regras formais (...), mas sim avançando e ampliando o processo mediante formas de democracia direta (participação orçamentária, gestão compartilhada e sistema de conselhos) capazes de conviver com a democracia por delegação”.⁵⁷⁶ Vislumbra-se a efetiva possibilidade de aproximação e coexistência de formas de democracia representativa com as de democracia direta ou participativa, cuja sincronia resulta no aperfeiçoamento democrático, com o acréscimo da participação popular nos processos decisórios, estabelecendo o vínculo e o compromisso dos representantes com a vontade povo.

A viabilidade do espaço local, como palco de concretização de uma forma aprimorada de atividade política, efetivamente democrática, requer o estabelecimento de providências descentralizadoras, que eliminem o autoritarismo para que se passe a vivenciar a articulação comunitária e a participação popular. A concretização da “transformação de tal organização físico-espacial e político-institucional não pode ser feita a curto prazo e não é tão simples assim, pois as estruturas sociais periféricas, como a brasileira, estão contaminadas até as raízes por uma tradição político-cultural centralizadora, dependente e autoritária”.⁵⁷⁷

O rompimento com o atual sistema político brasileiro, visando estabelecer um novo padrão de se conceber e praticar política requer acentuadas e profundas alterações “nas práticas, na cultura e nos valores do modo de vida cotidiano. Além da subversão a nível do pensamento, discurso e comportamento, importa igualmente reordenar o espaço público individual e coletivo, resgatando formas de ação humana que passam pelas questões da ‘comunidade’, ‘políticas democráticas de base’, ‘participação e controle popular’, ‘gestão descentralizada’, ‘poder local ou municipal’ e ‘sistema de conselhos’”.⁵⁷⁸

Nessa perspectiva, não é adequada a existência de uma cidadania presa aos desígnios ultrapassados da democracia formal, idealizada pela burguesia, mas superior aos limites dos postulados burgueses. Na proporção em que a cidadania reivindica e se ampliam ,

⁵⁷⁵ DOWBOR, Ladislau. **A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada**, p. 42.

⁵⁷⁶ WOLKMER, A. C. **Ideologia, Estado e direito**, p. 123.

⁵⁷⁷ WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico. Fundamentos de uma nova cultura no Direito**, p. 222-223.

⁵⁷⁸ WOLKMER, A. C. **Pluralismo Jurídico. Fundamentos de uma nova cultura no Direito**, p. 223.

democraticamente, os espaços de participação política, especialmente em nível local, verifica-se que o “espaço político unificado e homogêneo das formas de representação tradicional (partidos políticos e sindicatos) cede lugar a uma proliferação de práticas coletivas canalizadas agora pelos movimentos sociais, associações voluntárias em geral, corpos intermediários, comitês de fábricas, conselhos comunitários e municipais, juntas distritais (...) etc. É nessa nova forma de se fazer política que se institui a cidadania coletiva”.⁵⁷⁹

A sociedade sempre encontrou dificuldades de se organizar em razão das peculiaridades do Estado brasileiro, caracterizado como centralizador e autoritário, com situações adversas acentuadas nos períodos dos regimes de exceção, como aquele que se estabeleceu com o golpe militar de 1964. Ressalta SCHERER-WARREN, ao comentar as relações entre as associações com o Estado durante o governo militar, que “preferiam atuar autonomamente em relação ao Estado, ou, como se convencionou dizer, ‘de costas para o Estado’, a partir do processo de democratização as associações civis buscam abrir interlocuções com os governos, notadamente os locais. Todavia, essas organizações tentam resguardar suas identidades específicas e uma relativa autonomia para o equacionamento de suas propostas políticas”.⁵⁸⁰

O avanço democrático do país tem como condição inarredável a organização da sociedade em entidades que proporcionem o desenvolvimento de uma cultura de participação política, com o envolvimento dos cidadãos nos assuntos de interesse do Estado. No entanto, o processo político brasileiro demonstra que o Estado sempre se colocou acima da sociedade, travando o amadurecimento de uma consciência de organização coletiva. Mesmo após o período ditatorial, não se afastaram totalmente as dificuldades para o estabelecimento de ações comunitárias e o aprimoramento das relações entre a sociedade civil organizada e o Estado. Por esses motivos, as “maiores dificuldades para implementação de ações de cooperação e complementaridade mediante parcerias entre governos e sociedade civil situam-se no campo da cultura política. Por um lado, o poder público tende a se orientar por práticas políticas tradicionais; por outro, a sociedade civil encontra-se incipientemente organizada”.⁵⁸¹

No que diz respeito à sociedade civil, esta se encontra num estágio prematuro de conscientização e organização, em que “há bastante dificuldade de envolver o cidadão em geral nos processos participativos e de dar continuidade às políticas sociais criadas. Além disso, a falta do exercício de participação na gestão pública, nem sempre permite encontrar

⁵⁷⁹ *Idem*, p. 228.

⁵⁸⁰ SCHERER-WARREN, Ilse. *Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização*, p. 63.

⁵⁸¹ SCHERER-WARREN, I. Op. Cit., p. 64.

representantes e porta-vozes que consigam ultrapassar a fase das meras denúncias para a fase de formulação de propostas legítimas e de qualidade dentro da comunidade”.⁵⁸² Sem dúvida, o isolamento do Estado em relação ao cidadão, impede que este tenha conhecimento suficiente para sugerir e formalizar propostas que venham a se adequar às exigências da complexa organização administrativa e jurídica do Estado, justamente pela impossibilidade de participação decorrente da centralização e do autoritarismo.

Observa-se que a grande alternativa para o aperfeiçoamento democrático é a democracia participativa. MONTORO, ao ver surgir os primeiros sinais dessa forma de democracia no país, entendeu-a como “um fato promissor; é o despertar da sociedade civil: trabalhadores, pequenos e médios empresários, agricultores, professores, estudantes, mulheres, moradores de bairros, municípios e regiões, Igreja, intelectuais, artistas, cooperados, ecologistas e outros setores da sociedade deixam de lado a antiga passividade e passam a atuar, de forma consciente e organizada, na solução de seus problemas”.⁵⁸³

Diante da falta de respostas do Estado frente às demandas da sociedade, esta se encaminhou para a organização coletiva, com o objetivo de criar entidades comunitárias que se transformassem em canais de manifestação da vontade popular e forças dispostas a estabelecer parcerias com o poder público em busca de soluções para os problemas comunitários. A sociedade progrediu nesse sentido, porém, ainda se encontra em estágio incipiente, sem ter se formado no país uma consciência coletiva de participação comunitária.

MONTORO vislumbra duas possibilidades para as transformações em nível comunitário. A primeira opção é pela adoção de processos comunitários, que “significa empregar métodos de ação social com a participação ativa dos membros da comunidade. Significa ver em cada homem um ser capaz de agir de forma racional e responsável, e não um simples ‘objeto’ a receber passivamente benefícios e atenções. Significa substituir o paternalismo pela participação”.⁵⁸⁴ Enquanto, pela segunda possibilidade, se projeta a defesa e o revigoramento das comunidades intermédias, “essas comunidades são fundamentalmente os Estados e os Municípios. Por isso, a defesa da Federação e o Municipalismo constituem duas bandeiras da luta no esforço pelo aperfeiçoamento de nosso processo político. A diversidade de situações e de problemas, na vasta extensão territorial do País, exige evidentemente soluções diferenciadas, o que infelizmente não vem ocorrendo”.⁵⁸⁵

⁵⁸² *Idem, ibidem.*

⁵⁸³ MONTORO, André Franco. **Alternativa comunitária: um caminho para o Brasil**, p. 9.

⁵⁸⁴ MONTORO, A. F. *Op. cit.*, p. 9.

⁵⁸⁵ *Idem*, p. 24.

Segundo SOARES o direito de participação se apresenta “como ponto de equilíbrio entre a esfera pública e a comunidade. Não que a participação vá substituir a Administração Pública, que tem a competência de realizar em concreto as necessidades públicas. Fornecerá àquela elementos necessários para sua aproximação com a sociedade reatando o vínculo de confiança nos poderes públicos”.⁵⁸⁶ Além de aproximar o cidadão e o Estado, o direito de participação resgata efetivamente o princípio da soberania popular, possibilitando que o povo externar sua vontade diretamente e que seja respeitada sem sofrer distorções ou que venha ser substituída pela vontade dos representantes políticos. A participação da sociedade “fornece ao administrador público elementos para poder atuar de maneira mais efetiva e eficiente na garantia do bem-estar social. Tal fato acarreta uma aproximação entre o Estado e a sociedade que acaba por fortalecer o primeiro”.⁵⁸⁷

Os doutrinadores apontam que a atual Constituição Federal buscou compatibilizar a democracia representativa, portanto, sem negá-la ou substituí-la, com a democracia participativa, ao prever que o poder popular poderá ser exercido diretamente ou por meio de representantes, além de prever no seu texto mecanismos de democracia participativa. A autora, recém citada, segue esse entendimento, manifestando que “a participação popular redefine o Estado moderno, acabando com o nocivo distanciamento entre Estado e sociedade que tantos prejuízos já causou. A diretriz adotada pela nossa Constituição aponta certa para a democracia participativa”.⁵⁸⁸

Como forma moderna e avançada de participação popular, destaca-se o orçamento participativo, efetivo instrumento de planejamento e promoção da democratização dos governos, numa concreta compatibilização entre descentralização, participação e democracia. Com essa modalidade participativa introduziram-se “inovações nas formas de organizar, elaborar e apresentar o orçamento público, objetivando responder a realidades políticas, desenvolver programas funcionais, combinando planejamento e análise com o custo de programas”.⁵⁸⁹

Sem dúvida, a elaboração da peça orçamentária “representa um dos mais relevantes atos do sistema representativo, uma vez que ali estão em jogo as prioridades para os investimentos e se define o uso final dos recursos públicos. Por essa razão a discussão em torno

⁵⁸⁶ SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito Administrativo de Participação (Cidadania, Direito, Estado e Município)**, p. 244.

⁵⁸⁷ *Idem*, p. 246.

⁵⁸⁸ SOARES, F. M. Op. cit., p. 247.

⁵⁸⁹ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Desafios da Democratização da Gestão Local: a formulação do orçamento participativo**. In: GARCIA, Maria (Coord.). **Democracia, hoje. Um modelo político para o Brasil**, p. 164.

do Orçamento Público é tão importante: é a garantia das obras e serviços desejados e prometidos”.⁵⁹⁰

JACINTHO chama atenção para os aspectos positivos da democratização do orçamento: “Através da partilha de decisões quanto à capacidade de investimentos do Poder Público, o exercício da cidadania está sendo paulatinamente forjado na comunidade. Uma vez alcançado esse estágio, o retrocesso, e por conseguinte, a desinformação e desmobilização social terão sido vencidos”.⁵⁹¹ O processo orçamentário participativo desperta no cidadão um maior interesse pelos assuntos comunitários, na medida em que ele tem possibilidade de influir diretamente nas decisões e vê-las concretizadas.

A valorização do espaço local se apresenta como uma alternativa avançada de se promover a democratização do Estado e de se estabelecer uma nova prática política, rompendo e substituindo a excessiva centralização e o autoritarismo, por formas descentralizadas e democráticas, que possibilitem a atuação de uma cidadania participativa. A elaboração e consolidação desse novo modelo democrático requer que a sociedade construa a cultura de participação política, que o cidadão deixe de ser passivo e se transforme num agente ativo, influenciando e decidindo a gestão democrática do seu bairro, do seu município. Para tanto, requer que haja organização em nível local, através de associações de bairros, conselhos comunitários, em entidades representativas de classe, entre outras, em que prepondere a consciência coletiva e o compromisso comunitário, como formas de se discutir e buscar as soluções para os problemas locais.

Como decorrência lógica, a implementação da democracia participativa requer mudanças institucionais, que promovam, basicamente, a descentralização do Estado e a criação de novos canais de articulação com a sociedade, para que esta manifeste sua vontade diretamente. Tal perspectiva não significa a eliminação da democracia representativa, mas o seu aperfeiçoamento através da aproximação com a democracia participativa.

⁵⁹⁰ *Idem*, p. 174-175.

⁵⁹¹ JACINTHO, Jussara Maria Moreno. **A Participação Popular e o Processo Orçamentário**, p. 123.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Objetivou-se, nesta pesquisa, demonstrar a crise do sistema representativo brasileiro e verificar as possibilidades do seu aperfeiçoamento, tendo como suportes alternativos os instrumentos jurídicos de participação popular previstos pela Constituição Federal vigente e a indispensabilidade de construção de uma cidadania ativa.

Constatou-se que a crise de representação política é uma decorrência da cultura política brasileira, que foi se formando desde os primórdios da estruturação do Estado, com suas raízes mais profundas lançadas no período colonial, projetando-se para os demais períodos (Império e República). O Estado brasileiro se estruturou como uma réplica do português, incorporando os componentes delineadores da organização deste, com suporte numa ordenação patrimonialista, estamental e burocrática. O modelo político-administrativo foi imposto para uma sociedade incipiente, que não tinha alcançado o estágio mínimo de organização, articulação e maturidade política. O Estado, pode-se afirmar, precedeu à nação, foi montado para obedecer ao comando de um poder central, concentrador e autoritário, dominado pelo estamento burocrático e pelas oligarquias.

Como resultado desse processo se formou a tradição centralizadora e autoritária do Estado, cuja organização corresponde aos interesses das elites dominantes, no sentido de conservarem o poder político e monopolizarem o domínio econômico, mediante o afastamento da possibilidade de acesso do povo a esses dois importantes setores do Estado. Na verdade, o Estado foi privatizado pelas elites detentoras dos poderes político e econômico, que sempre usaram dos recursos e potencialidades daquele em proveito próprio, bem como o utilizaram para promoção e incremento dos seus negócios particulares. Ressalta-se que o processo econômico, apesar de ter sido impulsionado pelo Estado, a custo de recursos e investimentos públicos, sempre esteve voltado para beneficiar as elites dominantes, a custo da marginalização e o empobrecimento do povo, resultando numa profunda desigualdade social.

A história política brasileira é marcada pelo domínio do poder por oligarquias comprometidas com os interesses dos grandes proprietários de terras e com os detentores do capital, tanto nacional como internacional; por outro lado, perante o povo adotam uma postura descompromissada e indiferente para com seus problemas e anseios. O povo é apenas alvo de suas investidas para se manterem no poder, através do estabelecimento de relações baseadas na cooptação política e em práticas clientelísticas, fraude, violência e corrupção eleitoral, senão com a promoção da despolitização popular, infundindo a crença de que os negócios do Estado e o exercício do poder somente estão ao alcance e interessam às elites. Não bastasse os métodos corruptos e persuasivos, o abuso do poder econômico nas campanhas eleitorais, acrescidos dos vícios do sistema eleitoral, soma-se como outro potente fator, alinhado com os desígnios da elite dominante, o coronelismo.

Verificou-se que o autoritarismo apresenta uma linha de continuidade no Brasil, inicialmente, com o absolutismo português, depois, na República, de forma contraditória aos postulados republicanos. Manifesta a tendência autocrática, através do presidencialismo com o Poder Executivo se sobrepondo aos demais Poderes, o positivismo manifestado na doutrina castilhistas e a manifestação política do estamento militar. O autoritarismo, a centralização e o domínio oligárquico do poder degeneram a democracia brasileira, fragilizando-a nos seus aspectos fundamentais, o substancial e o instrumental.

De outra parte, concluiu-se que o liberalismo no Brasil não se constituiu na ideologia libertadora contra o absolutismo, como ocorreu em países mais avançados politicamente. Aqui o liberalismo serviu para a organização do poder estatal de acordo com os interesses das elites dominantes. Paradoxalmente, montaram uma estrutura institucional formalmente liberal, sem alterarem seu conteúdo oligárquico-conservador. O liberalismo no processo político brasileiro, especialmente, no período republicano, não alcançou um patamar considerável de concretização, ficando praticamente reduzido ao aspecto formal, pelo comprometimento dos seus princípios fundamentais.

Desse contexto, resulta uma representação política preponderantemente elitista. Os representantes, na sua maioria, por serem oriundos das elites, invariavelmente, mostram-se profundamente comprometidos com seus interesses, em prejuízo dos anseios e aspirações do povo. Conseqüentemente, promovem o rompimento do compromisso de representar e dispensar igual tratamento a todos os cidadãos, ensejando o desvirtuamento da representação, que, na prática, em relação ao povo, não deixa de ser uma representação meramente simbólica.

Além disso, nas instituições legislativas, considerável parcela dos representantes atuam mais como intermediários do clientelismo, em suas diversas formas, junto ao Poder Executivo. Solicitam favores e empregos, dedicam-se a encaminhamentos e soluções de problemas particulares dos seus eleitores e passam a ser simples distribuidores dos recursos orçamentários para suas bases eleitorais. Dessa forma, colocam em segundo plano a função legislativa. Transformam-se em meros homologadores de projetos do Executivo, quando este não passa a legislar em substituição ao Legislativo, tendo-se como exemplo o grande número de medidas provisórias expedidas nos últimos anos.

Constatou-se, ainda, o afastamento entre representantes (governantes) e os representados, decorrente de toda uma estrutura política de origem patrimonialista, que reproduz a despolitização popular e entrava a participação política. Esse quadro favorece a preservação de uma espécie de mandato livre, sem que se estabeleça vínculos e uma efetiva responsabilidade dos mandatários perante os mandantes.

Verificou-se, também, que os partidos políticos brasileiros, que deveriam se constituir nas principais vias de ligação entre a sociedade e o Estado, não têm correspondido às reivindicações e à representação dos interesses dos diferentes segmentos sociais, hermeticamente fechados às vozes e aos clamores das ruas. Os partidos seguem o viés de formação da cultura política brasileira, constituindo-se, na sua maioria, em instituições elitistas, hierarquizadas, burocráticas, oligárquicas e clientelistas. Portanto, as instituições partidárias, ao assumirem essas características, renunciaram a exclusividade de canalizarem as aspirações populares e as ações democráticas. A sociedade passou a exigir e criar outros canais de participação popular.

Depreendeu-se da pesquisa realizada que o princípio da soberania popular, na realidade, nunca foi obedecido no processo político brasileiro. Ficou reduzido à literalidade dos textos constitucionais, servindo apenas de figura de retórica para os falsos políticos ou representantes hipócritas antes de se submeterem ao seu império, comprometidos com outros interesses e não com concretização da vontade popular.

De outra parte, ao se constatar os vícios do processo político brasileiro, nota-se a falta de legitimidade da maioria dos eleitos para representarem legitimamente o povo. Essa constatação leva ao comprometimento da autoridade do Parlamento como substituto do povo. Todos os fatores negativos, demonstrados no decorrer da dissertação, resultam na descrença e desconfiança do povo, acentuadas nos últimos anos, em relação aos seus políticos e às instituições integrantes do sistema representativo brasileiro.

A crise do sistema representativo brasileiro pode ser superada pela redefinição do sistema pelos mecanismos de democracia participativa previstos pela Constituição Federal de 1988 – o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular – instrumentos de manifestação direta na elaboração legislativa e no estabelecimento das políticas de governo. Nesse sentido, há possibilidade do aperfeiçoamento do sistema, através do reconhecimento do poder local como um novo espaço público, onde se desenvolvessem ações de participação direta (mediante o estabelecimento da descentralização administrativa), como o orçamento participativo, a instituição de conselhos comunitários consultivos e deliberativos em áreas prioritárias para o povo. Espaço no qual se compartilhasse a gestão administrativa, com o acompanhamento e fiscalização da administração pelo cidadão.

Antes, porém, é indispensável se formar um novo cidadão brasileiro, através de uma profunda mudança no sistema educacional, com a concretização de uma prática educacional emancipadora, voltada para o desenvolvimento da consciência crítica e da auto-reflexão, em que o cidadão passe a ser sujeito da história, comprometido em participar dos assuntos comunitários e do Estado.

Verificou-se que o avanço democrático resulta da redefinição do sistema representativo pelas formas de democracia participativa, como manifestação concreta do princípio da soberania popular. Para se alcançar esse desiderato – o aperfeiçoamento da democracia representativa – se apresenta como pressuposto a construção de uma cidadania participativa, desafio que exige percorrer um longo e árduo caminho em face das peculiaridades da cultura política brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, José de. **O systema representativo**. Brasília: Senado Federal, 1996. 240p.

AMANTINO, Antônio Kurtz. **Presidencialismo X Parlamentarismo**. Passo Fundo: Berthier, 1992. 112 p.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Cidadania: do direito aos direitos humanos**. São Paulo: Acadêmica, 1993. 143 p.

ARAÚJO, Luiz Alberto David e NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1998. 382 p.

ARISTÓTELES. **A política**. Trad. Roberto Leal Ferreira. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. 321 p.

BARRETO, Vicente e PAIM, Antônio. **Liberalismo, autoritarismo e conservadorismo na República Velha**. In: RODRIGUES, Ricardo Vélez et alii. **Curso de Introdução ao Pensamento Político Brasileiro – unidade V e VI**. Brasília: Universidade de Brasília, 1982. p. 75-125.

BARROS, Reynaldo e PAIM, Antônio. **Curso de Introdução ao Pensamento Político Brasileiro**, Unidade XI e XII. Brasília: Universidade de Brasília, 1982. 139 p.

BASTOS, Celso. **Curso de Direito Constitucional**. 19. Ed. São Paulo: Saraiva, 1998. 499 p.

_____ e MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988.

BEDIN, Gilmar Antônio. **Os direitos do homem e o neoliberalismo**. 2. ed. Ijuí: Unijuí, 2000. 160 p.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991. 208 p.

_____. **O PTB e o Trabalhismo. Partido e Sindicato em São Paulo: 1945-1964**. São Paulo: Brasiliense, 1989. 171 p.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo**. Trad. de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. 171 p.

_____. **Liberalismo e democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000. 100 p.

_____. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 8. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992. 217 p.

_____ et alii. **Dicionário de Política**. 5. ed. Trad. Carmen C. Varrialle et alii. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. 498 p.

_____. **Teoria do Estado**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. 379 p.

_____. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa (Por um Direito Constitucional de luta e resistência Por uma Nova Hermenêutica Por uma repolitização da legitimidade)**. São Paulo: Malheiros, 2001. 280 p.

_____. **Do País Constitucional ao País Neocolonial (A derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional)**. São Paulo: Malheiros, 1999. 189p.

_____. **Política e constituição: os caminhos da democracia**. Rio de Janeiro: Forense, 1985. 691 p.

_____ e ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. 955 p.

BRUM, Argemiro Jacob. **Democracia e partidos políticos no Brasil**. Ijuí: Unijuí, 1981. 166p.
BUARQUE, Cristovam. **O colapso da modernidade brasileira e uma proposta alternativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. 128 p.

BURSZTYN, Marcel. **O país das alianças: elites e continuísmo no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1990. 139 p.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Representação Política**. São Paulo: Ática, 1988. 62 p.

CARDOSO, Fernando Henrique. **O Modelo Político Brasileiro e outros ensaios**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S. A, 1993. 211 p.

_____. **A revitalização da arte política**. In: ZANETI, Hermes (Org.). **Democracia: a grande revolução**. Brasília: Universidade de Brasília, 1996. P. 15-30

CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. **Guia da Cidadania: teoria, prática e legislação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998. 312 p.

CHACON, Vamireh. **História dos partidos brasileiros: discurso e práxis dos seus programas**. 3. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998. 811 p.

CHEVALLIER, Jean Jacques. **História do Pensamento Político**. Trad. Roberto Cortes de Lacerda. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

COLOMBO, Olírio Plínio. **Pistas para filosofar (II): questões de ética**. 6. ed. Porto Alegre: Evangraf, 1993. 129 p.

CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. 279p.

CONTI, Mário Sérgio. **Notícias do Planalto: a imprensa e Fernando Collor**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999. 719 p.

CORRÊA, Darcísio. **A construção da cidadania: reflexões histórico-políticas**. Ijuí: Unijuí, 1999. 240 p.

CRUANHES, Maria Cristina dos Santos. **Cidadania: educação e exclusão social**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2000. 127 p.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. 307 p.

DEMO, Pedro. **Pobreza Política**. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 1996. 109 p.

_____. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1999. 176 p.

_____. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas: Autores Associados, 1995. 171p.

DOWBOR, Ladislau. **A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada**. Petrópolis: Vozes, 1998. 446 p.

_____. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1999. 85 p.

DREIFUSS, René armand. **1964: A Conquista do Estado. Ação Política, Poder e Golpe de Classe**. Petrópolis: Vozes, 1981. 814 p.

DUARTE, Nestor. **A Ordem Privada e a Organização Política Nacional: Contribuição à Sociologia Política Brasileira**. Brasília: Ministério da Justiça, 1997. 132 p.

DUVERGER, Maurice. **Origem, evolução e papel dos partidos políticos**. In: DUVERGER, Maurice et alii. **Curso de Introdução ao Pensamento Político Brasileiro – Estudo de caso**. Brasília: Universidade de Brasília, 1982. P. 13-24.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Globo, 1997.

_____. **Existe um pensamento político brasileiro?** São Paulo: Ática, 1994. 135 p.

FERNANDES, Florestan. **Mudanças Sociais no Brasil. Aspectos do desenvolvimento da sociedade brasileira**. 3. ed. São Paulo: Difel, 1979. 359 p.

FERREIRA, Pinto. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. 652 p.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **A reconstrução da democracia: ensaio sobre a institucionalização da democracia no mundo contemporâneo e em especial no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1979. 230 p.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001. 232 p.

FISCHER, Tânia. **Poder Local: Um Tema em Análise**. In: FISCHER, Tânia (Coord.). **Poder local: governo e cidadania**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993. p. 10-19.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1980. 123 p.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. 23. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999. 158 p.

_____. **Ação cultural para a liberdade**. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. 149 p.

FREITAS, Décio. **O homem que inventou a ditadura no Brasil**. 2. ed. Porto Alegre: Sulina, 1999. 222 p.

GEMMA, Gládio. **Plebiscito**. In: BOBBIO, Norberto et alii. **Dicionário de política**. Trad. de Carmen C. Varrialle et alii. 5. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2000. p. 927.

GOMES, Ângela Maria de Castro. **O redescobrimento do Brasil**. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi de et alii. **Estado Novo. Ideologia e Poder**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. p. 109-150.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Desafios da democratização da gestão local: a formulação do orçamento participativo**. In: GARCIA, Maria (Coord.). **Um modelo político para o Brasil**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997. p. 135-179.

HAMBLOCH, Ernest. **Sua majestade o presidente do Brasil. Um Estudo do Brasil Constitucional (1889-1934)**. Trad. Lêda Boechat Rodrigues. Brasília: Universidade de Brasília, 1981. 206 p.

HERKENHOFF, João Baptista. **Ética, educação e cidadania**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996. 152 p.

IANNI, Octávio. **A formação do Estado populista na América Latina**. São Paulo: Ática, 1989. 164 p.

JACINTHO, Jussara Maria Moreno. **A participação popular e o processo orçamentário**. São Paulo: Editora de Direito, 2000. 134 p.

JANOTTI, Maria de Lourdes Monaco. **O coronelismo: uma política de compromissos**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1992. 88 p.

KELSEN, Hans. **A democracia**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. 392 p.

LEAL, Rogério Gesta. **Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. 195 p.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975. 270 p.

LEITÃO, Cláudia Sousa. **A crise dos partidos políticos brasileiros (Os dilemas da representação política no Estado Intervencionista)**. Fortaleza: Tipogresso, 1989. 296 p.

LEMBO, Cláudio. **Participação política e assistência simples no direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. 173 p.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997. 143 p.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. Trad. Júlio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1998. 639 p.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **O Direito na História: lições introdutórias**. São Paulo: Max Limonad, 2000. 487 p.

MACHIAVELLI, Niccolò. **O Príncipe: com as notas de Napoleão Bonaparte**. Trad. J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. 165 p.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Poder municipal: paradigmas para o estado constitucional brasileiro**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. 232 p.

_____. **O Pacto Federal. Descentralização e Democracia.** *In:* MAGALHÃES, José Luiz Quadros de (Coord.). **Pacto Federativo.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2000. 279 p.

MANZINI-COVRE, Maria de Lourdes. **O que é cidadania.** São Paulo: Brasiliense, 2001. 78 p.

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta.** 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1999. 174 p.

MELO, Mônica de. **Plebiscito, referendo e iniciativa popular. Mecanismos constitucionais de participação popular.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2001. 208 p.

MEZZAROBA, Orides. **O Partido Político no Brasil: teoria, história, legislação.** Joaçaba: UNOESC, 1995. 131 p.

MILL, John Stuart. **O Governo representativo.** Trad. Manoel Innocêncio de L. Santos Jr. Brasília: Universidade de Brasília, 1981. 184 p.

MOISÉS, José Álvaro. **Cidadania e Participação. Ensaio sobre o referendo, o plebiscito e a iniciativa legislativa na Nova Constituição.** São Paulo: Marco Zero, 1990. 97 p.

_____. **Dilemas da consolidação democrática no Brasil.** *In:* ALBUQUERQUE, José Augusto Guillon (Orgs.). **Dilemas da consolidação da democracia.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 119-177.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo.** Trad. Pedro Vieira Mota. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. 235 p.

MONTORO, André Franco. **Alternativa comunitária: um caminho para o Brasil.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982. 159 p.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001. 822 p.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial : (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade).** Rio de Janeiro: Renovar, 1992. 212 p.

MOSCA, Gaetano e BOUTHOU, Gaston. **História das doutrinas políticas desde a antiguidade**. Trad. Marco Aurélio de Moura Matos. 6. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987. 416 p.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Introdução à história dos partidos políticos brasileiros**. Belo Horizonte: UFMG, 1999. 153 p.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997. 146 p.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996. 118 p.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da Política. Idéias para a reforma democrática do Estado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. 305 p.

O'DONNELL, Guillermo. **Análise do Autoritarismo burocrático**. Trad. Cláudia Schilling. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990. 428 p.

PAIM, Antonio. **História do liberalismo brasileiro**. São Paulo: Mandarim, 1998. 305 p.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Evolução Política do Brasil: colônia e império**. São Paulo: Brasiliense, 1999. 102 p.

RESENDE, Ênio. **Cidadania: o remédio para doença culturais brasileiras**. São Paulo: Summus, 1992. 101 p.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 476 p.

ROBERT, Cinthia e MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Teoria do Estado, democracia e poder local**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000. 279 p.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. **O processo político no Brasil: estado e classes sociais**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. 272 p.

RODRIGUES, Ricardo Vélez. **Curso de Introdução ao Pensamento Político Brasileiro – unidade VII e VIII**. Brasília: Universidade de Brasília, 1982. 143 p.

_____ et alii. **Curso de Introdução ao Pensamento Político Brasileiro – unidade V e VI.** Brasília: Universidade de Brasília, 1982. 125 p.

ROSENN, Keith e DOWNES, Richard (Orgs.). **Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do *impeachment* de Collor.** Trad. Roberto Grey. Rio de Janeiro: FGV, 2000. 240 p.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social.** Trad. Antônio de Pádua Danesi. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996. 186 p.

RUSCHEL, Ruy Ruben. **Direito constitucional em tempos de crise.** Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 1997. 179 p.

RUSSOMANO, Rosah. **Curso de Direito Constitucional.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1972. 380 p.

SAES, Décio. **A formação do Estado burguês no Brasil: 1888-1891.** 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. 364 p.

SANTANA, Jair Eduardo. **Democracia e cidadania: o referendo como instrumento de participação política.** Belo Horizonte: Del Rey, 1995. 174 p.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira.** 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994. 89 p.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários.** Rio de Janeiro: Zahar, 1982. 419 p.

SCHMITT, Rogério. **Partidos políticos no Brasil: (1945-2000).** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000. 94 p.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização.** São Paulo: Hucitec, 1999. 95 p.

SCHUMACHER, E. F. **O Negócio é Ser Pequeno. Um Estudo de Economia que Leva em conta as pessoas.** Trad. Octávio Alves Velho. Rio de Janeiro: Zahar, 1983. 261 p.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro.** Brasília: Universidade de Brasília, 1982. 163 p.

SEILER, Daniel-Louis. **Os partidos políticos**. Trad. Renata Maria Parreira Cordeiro. Brasília: Universidade de Brasília, 2000. 174 p.

SGARBI, Adrian. **O referendo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. 402 p.

SILVA, Clóvis Pires da. **Participação popular e cultura política: as emendas populares na assembléia constituinte de 1989 em Santa Catarina**. Florianópolis: UFSC, 1999. 129 p.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. 820 p.

SILVA, Paulo Napoleão Nogueira da. **Democracia e realidade brasileira**. São Paulo: Alfa-Omega, 1989. 176 p.

SKIDMORE, Thomas E. **A lenta via brasileira para a democratização: 1974-1985**. Trad. Ana Luíza Pinheiro. In: STEPAN, Alfred (Org.). **Democratizando o Brasil**. Trad. Ana Luíza Pinheiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 27-81.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito Administrativo de Participação (Cidadania, Direito, Estado e Município)**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. 261 p.

SODRÉ, Nelson Werneck. **História da Burguesia Brasileira**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1983. 352 p.

SORJ, Bernardo. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000. 166 p.

SOUSA JÚNIOR, Cesar Saldanha. **A crise da democracia no Brasil: aspectos políticos**. Rio de Janeiro: Forense, 1978. 208 p.

SOUZA, Maria do Carmo C. Campello de. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)**. 3. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1990. 178 p.

_____. **A democracia populista (1945/1964): Bases e limites**. In: ROUQUIÉ, Alain et alii (Orgs.). **Como renascem as democracias**. São Paulo: Brasiliense, 1985. p. 73-103.

SPOSATI, Aldaiza et alii. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1995. 126 p.

TAVARES, José Antônio Giusti. **A democracia participativa**. In: TAVARES, José Antônio Giusti (Org.). **Totalitarismo tardio: o caso do PT**. 2. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2000. p. 129-137.

_____. **A estrutura do autoritarismo brasileiro**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1982. 182 p.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático**. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1998. 560 p.

TORRES, João Carlos Brum. **Figuras do Estado Moderno. Elementos para um Estudo Histórico-Conceitual das Formas Fundamentais de Representação Política no Ocidente**. São Paulo: Brasiliense, 1988. 483 p.

TRINDADE, Hélió. **Bases da democracia brasileira: Lógica liberal e práxis autoritária (1822/1945)**. In: ROUQUIÉ, Alain et alii (Orgs.). **Como renascem as democracias**. São Paulo: Brasiliense, 1985. p. 46-72.

VIEIRA, Luiz Vicente. **A democracia em Rousseau: a recusa dos pressupostos liberais**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1997. 155 p.

WEBER, Max. **Economia y Sociedad. Esbozo de sociologia comprensiva**. 11. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1997. 1237 p.

WEFFORT, Francisco Correia. **O populismo na política brasileira**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. 181 p.

_____. **Por que democracia?** In: STEPAN, Alfred (Org.). **Democratizando o Brasil**. Trad. Ana Luíza Pinheiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 483-519.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Ideologia, Estado e direito**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. 229 p.

_____. **História do direito no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1999. 170 p.

_____. **Pluralismo Jurídico. Fundamentos de uma nova cultura do Direito**. 2. ed. São Paulo: Alfa Omega, 1997. 349 p.

_____. **Elementos para uma crítica do Estado**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1990. 64 p.

_____. **Crise de representação e cidadania participativa na Constituição brasileira de 1988**. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **O Direito Público em Tempos de Crise: estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. p. 39-48.

_____. **Constitucionalismo e direitos sociais no Brasil**. São Paulo: Acadêmica, 1989. 152 p.

ZANCANARO, Antonio Frederico. **A Corrupção Político-Administrativa no Brasil**. São Paulo: Acadêmica, 1994. 164 p.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999. 405 p.