

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

Pedro Henrique Peixoto Leal

**PARTICIPAÇÃO POPULAR NA POLÍTICA: ASPECTOS  
CONTROVERSOS EM FACE DA CRISE DA  
DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**

Florianópolis  
2011



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

Pedro Henrique Peixoto Leal

**PARTICIPAÇÃO POPULAR NA POLÍTICA: ASPECTOS  
CONTROVERSOS EM FACE DA CRISE DA  
DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, para a obtenção do grau de Mestre em Direito, sob orientação do Prof. Dr. Orides Mezzaroba.

Florianópolis  
2011



Pedro Henrique Peixoto Leal

PARTICIPAÇÃO POPULAR NA POLÍTICA: ASPECTOS  
CONTROVERSOS EM FACE DA CRISE DA DEMOCRACIA  
REPRESENTATIVA

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de Mestre em Direito, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis/SC, 22 de novembro de 2011.

---

Prof. Dr. Luiz Otávio Pimentel  
Coordenador do Curso

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Orides Mezzaroba (UFSC)  
Orientador / Presidente da Banca

---

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (Unoesc)  
Membro da Banca

---

Prof. Dr. Luis Carlos Cancelier de Olivo (UFSC)  
Membro da Banca



*Aos que acreditam na democracia.*



## AGRADECIMENTOS

Ao meu pai, Pedro Valter Leal, mestre na vida e na academia jurídica e à minha mãe, Senem Peixoto de Oliveira Leal, conforto certo e carinhoso que me tem feito tanta falta nesses últimos anos, em face da distância que nos separa.

À minha amada esposa, Mirella Arruda Pessoa, pelo amor compartilhado. Saiba que és a maior responsável por todas as minhas conquistas, em face do apoio incondicional e do incentivo constante.

Ao Prof. Dr. Orides Mezzaroba, pelas valiosas e imprescindíveis lições colhidas no decorrer da orientação.

Aos meus queridos irmãos, Leonardo José Peixoto Leal e Elvira Maria Peixoto de Oliveira Leal, porto seguro nos momentos difíceis e verdadeiros companheiros na vida.

À minha linda avó, Maria Lucy de Alencar, figura ímpar em minha vida, de cujo convívio tenho involuntariamente me furtado. Lembro-me de você todos os dias.

Aos colegas e amigos da Procuradoria Seccional Federal em Chapecó/SC, aí incluídos os procuradores, servidores e estagiários, que me fazem ter orgulho da advocacia pública brasileira.

Aos amigos da turma do Mestrado UFSC/Unochapecó (Minter) e aos professores com os quais tive o prazer de conviver neste período. Todos, sem exceção, são responsáveis pela minha alegria neste momento.

Aos meus queridos alunos do Curso de Direito da Unochapecó, os quais me fizeram perceber quão bela e recompensadora é a atividade docente.



*“A utopia está lá no horizonte. Aproximo-me dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar”.*

*Eduardo Galeano*



## RESUMO

Trata-se de estudo que visa inicialmente a analisar as variadas vertentes de manifestação da democracia, com ênfase para a consolidação do formato representativo. Diante desse cenário, o problema da pesquisa passa a residir na crise atualmente vivenciada pelo sistema democrático-representativo, em análise realizada à luz das teorias de alguns dos principais estudiosos do tema. Em seguida, realiza-se uma incursão teórica nos pensamentos de Chantal Mouffe sobre a democracia como um ambiente de conflitos e antagonismos, para a compreensão da democracia agonística proposta pela referida autora. Ademais, compreende-se que para a consolidação de tal cenário agonístico, e em combate à crise que permeia o modelo representativo atualmente vigente, faz-se necessário o aprimoramento e a consolidação da participação popular na política. Para que isso ocorra, aventa-se a existência de dois caminhos, perfeitamente conciliáveis. A uma, é preciso robustecer as práticas democrático-participativas previstas pela Constituição Federal de 1988, quais sejam: o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei e o orçamento participativo. A duas, é preciso redefinir o papel dos partidos políticos no contexto democrático, de modo a se permitir a participação popular na política por intermédio de tais instituições, através de uma democracia interna dos próprios partidos, passível de ensejar a construção da vontade partidária, que aproxima o cidadão da decisão política e torna mais claras as relações de oposição e antagonismo decorrente da pluralidade social.

Palavras-chave: Democracia. Representação Política. Democracia Agonística. Participação Popular. Democracia Partidária.



## ABSTRACT

This study is going to examine different kinds of democracy, with emphasis on the representative form. The research's problem reside in the crisis currently experienced by the representative democratic system. In this point, we have to do an incursion in the thoughts of Chantal Mouffe on democracy as an environment of conflict and antagonism, to the understanding of agonistic democracy. Moreover, we have to understand that for the consolidation of a scenario agonistic and to combat the crisis that permeates the representative model, it is necessary to improve the popular participation in politics. For this to occur, we suggest the existence of two ways, perfectly compatible. The one, we must strengthen the democratic and participatory practices provided by the Brazilian Constitution of 1988, namely: the plebiscite, referendum, popular initiative law and participatory budgeting. The two, we must redefine the role of political parties in the democratic context, to allow popular participation in politics through this institutions, that have to improve an internal democracy, which close to the citizen of the political decision. This way is going to make clear the relations of opposition and antagonism arising from social plurality.

Keywords: Democracy. Political Representation. Agonistic democracy. Popular Participation. Party democracy.



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>19</b>
<b>2</b>	<b>A DEMOCRACIA</b> .....	<b>23</b>
2.1	ASPECTOS CONCEITUAIS .....	23
2.2	A DEMOCRACIA AO LONGO DA HISTÓRIA .....	28
2.3	SOBRE A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA .....	40
2.4	BREVE ANÁLISE DA DEMOCRACIA NO BRASIL .....	57
<b>3</b>	<b>DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: A NECESSIDADE DE UMA REESTRUTURAÇÃO DEMOCRÁTICA</b> .....	<b>65</b>
3.1	ALGUNS ELEMENTOS CARACTERIZADORES DA CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA .....	67
3.1.1	Os vícios da representação política segundo Jean-Jacques Rousseau .....	76
3.1.2	A problemática da representação política em Boaventura de Sousa Santos .....	81
3.1.3	A crise da democracia representativa em Paulo Bonavides .....	85
3.2	POR UMA REESTRUTURAÇÃO DEMOCRÁTICA: A COMPREENSÃO DA DEMOCRACIA EM CHANTAL MOUFFE E O PAPEL DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA .....	91
<b>4</b>	<b>A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA POLÍTICA DEMOCRÁTICA</b> .....	<b>101</b>
4.1	MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRETA PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	101
4.1.1	Plebiscito.....	102
4.1.2	Referendo.....	106
4.1.3	Iniciativa popular de lei.....	110
4.1.4	Orçamento participativo.....	116
4.2	A PARTICIPAÇÃO POPULAR POR INTERMÉDIO DOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	119
4.2.1	Partidos políticos: aspectos conceituais e análise histórica .....	120
4.2.2	Estado de partidos e democracia partidária .....	131
	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>137</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>141</b>



# 1 INTRODUÇÃO

Em uma primeira análise, a temática a ser abordada na presente pesquisa pode parecer verdadeiramente esgotada. Afinal, são tantos os livros e os estudos que se debruçam sobre a questão democrática que não é totalmente despropositado cogitar a inexistência de novas ideias pertinentes ao tema.

Entretanto, sem embargo dessas variadas discussões que já se fazem presentes no ambiente acadêmico, vislumbra-se a persistência de um problema concreto e efetivo a ser enfrentado. A democracia representativa tem se marcado, notadamente na realidade brasileira, por uma distorção de sua real finalidade e pela discrepância, cada vez maior, entre os interesses defendidos pelos representantes eleitos e os anseios da sociedade em geral. Aventa-se, nesse tocante, a existência de uma crise de legitimidade que alcançaria todas as instâncias institucionais da representação política, corporificadas nos poderes constituídos.

Este é, portanto, o problema motivador da presente pesquisa. A constatação empírica de uma crise vivenciada pela representação política requer, como sói ocorrer, a busca de alternativas que façam frente ao cenário desfavorável que se observa nos tempos atuais.

De outro lado, não parece ser possível negar a figura da representação no contexto político contemporâneo. Alguns fatores – dentre os quais se destaca o tamanho dos Estados – representam severos obstáculos à concepção de uma democracia de caráter direto, que talvez fosse a mais adequada.

Logo, uma das pretensões da presente pesquisa é investigar os fatores que explicam e elucidam a crise atualmente vivenciada pela representação política, com ênfase para o pensamento de alguns dos principais autores que se ocuparam deste tema. Não obstante, em momento nenhum se deixará de reconhecer as eventuais virtudes do sistema democrático-representativo, até mesmo em face da aparente inevitabilidade que lhe acompanha no contexto presente.

Mas de nada adiantaria constatar e explicar a crise da democracia representativa sem que, ao lado disso, se perseguisse delinear alternativas e soluções para o enfrentamento de tal fenômeno. Afinal, o estudo científico serve justamente para proporcionar o avanço e a melhoria das instituições, dentro de uma perspectiva construtiva.

Assim sendo, cogita-se que a participação popular na política pode e deve emergir como alternativa para a minimização dos problemas e das vicissitudes da democracia representativa. Afinal,

mesmo que não seja possível suplantar os mecanismos de representação política, inerentes ao contingente populacional e ao tamanho dos Estados na era contemporânea, a aproximação entre a sociedade e as decisões políticas tende a diminuir os problemas encontrados no sistema de representação, conferindo maior legitimidade e eficiência à atuação estatal.

Nesse contexto, salta aos olhos a importância dos mecanismos de participação direta da sociedade na condução do Estado, muitos deles previstos de forma expressa na Constituição Federal de 1988. Além disso, faz-se imperioso repensar o papel dos partidos políticos no regime democrático, através da análise de uma democracia partidária, que redefina o contexto político-representativo hodiernamente vigente.

Convém esclarecer, por oportuno, que o autor do presente estudo iniciou o enfrentamento deste tema ainda quando da sua graduação em Direito, pela Universidade de Fortaleza – Unifor, oportunidade na qual produziu o estudo monográfico intitulado: “A democracia participativa no ordenamento jurídico brasileiro”, o qual pretendeu discutir os mecanismos de participação popular autorizados pela Constituição Federal de 1988 (plebiscito, referendo, iniciativa popular de lei e orçamento participativo), com ênfase na análise jurídica de sua pertinência e possibilidade.

Agora, tenciona-se aprofundar o estudo outrora iniciado, através de uma análise mais madura do sistema democrático, que enalteça a participação popular na política, mas que não negue o sistema de representação vigorante.

Afinal, parece bastante razoável conceber participação popular enquanto mecanismo de melhoramento da própria democracia representativa, notadamente por intermédio da redefinição do papel dos partidos políticos no contexto democrático, através da construção de uma democracia intrapartidária que permita a formação da vontade popular de baixo para cima, com a participação efetiva dos cidadãos.

Nessa senda, há que se ter em destaque a relevância do estudo aqui projetado, voltado para a realidade política contemporânea e marcado por um espírito crítico e inovador.

Tem-se, portanto, que os objetivos perseguidos no presente estudo residem no estudo da participação popular na política como um mecanismo viável para o enfrentamento da crise vivenciada pela democracia representativa nos dias atuais.

Para tanto, faz-se mister realizar uma primeira análise do próprio conceito de democracia, com ênfase para as suas formas de

manifestação concreta, identificando os motivos que ensejaram a crise vivenciada pela democracia representativa nos dias atuais, à luz dos pensamentos de diversos teóricos que já se debruçaram sobre este tema.

Buscar-se-á refletir, ademais, sobre a instigante e inovadora visão de Chantal Mouffe (1996), uma autora cujas teorias chamam a atenção para os potenciais equívocos verificados nos pensamentos que apregoam a necessidade de democracias de cunho deliberativo e popular.

Em seguida, pretende-se analisar os mecanismos de participação popular na política devidamente autorizados pela atual ordem jurídica brasileira, com ênfase para a sua efetividade e pertinência enquanto solução para a crise do modelo democrático-representativo dominante.

Por fim, tenciona-se estudar o papel dos partidos políticos no atual cenário, de modo a verificar a possibilidade de uma redefinição das funções exercidas por tais instituições, ambientes propícios para a participação dos cidadãos no universo político, através de uma democracia partidária.

O método de abordagem a ser utilizado é indutivo, e será empregada, como método de procedimento, a investigação monográfica. Como técnica de pesquisa, será aplicada a técnica de pesquisa bibliográfica no ramo do Direito Constitucional e da Ciência Política.

Alguns poderão afirmar – como já o fizeram – que o presente estudo é demasiadamente utópico. Afinal, conceber os partidos políticos como ambiente de participação popular, é acreditar em instituições – os partidos e a sociedade civil – que aparentemente não estão tão preocupadas assim com efetivos ‘melhoramentos democráticos’.

Talvez seja verdade. Talvez não passe de uma utopia. Caso assim o seja, que ao menos sirva para que continuemos a caminhar.



## 2 A DEMOCRACIA

Antes de propriamente iniciar o estudo da crise vivenciada pela representação política em tempos hodiernos, passo necessário para que se realize uma adequada reflexão acerca do papel e das potencialidades da participação popular em face desse contexto, faz-se imperioso trazer à baila, mesmo que de forma resumida, um esboço histórico e conceitual acerca do que se convencionou chamar democracia.

Trata-se, sem dúvidas, de uma das mais relevantes e mais complexas expressões do discurso político contemporâneo, porquanto dotada de um espectro semântico amplo e composto, cujo desenvolvimento histórico-conceitual se apresenta recortado e até mesmo fragmentado. (COSTA, 2010).

Logo, para uma correta visualização da temática que se busca enfrentar, cumpre revisitar alguns aspectos da democracia considerada em sua singularidade, inicialmente desprovida de adjetivos ou classificações, de modo a ressaltar o surgimento do referido modelo político e conceber minimamente a sua situação nos dias atuais.

### 2.1 ASPECTOS CONCEITUAIS

Uma das frases mais famosas para a conceituação da democracia é de autoria de Abraham Lincoln, que em um discurso proferido em Gettysburg, em meados de 1863, afirmou ser a democracia um “governo do povo, pelo povo e para o povo”. Parece simples.

Todavia, essa delimitação conceitual, embora provida de inegáveis qualidades poéticas e de uma eloquência incomparável, não se mostra suficiente para a compreensão efetiva da intrincada realidade democrática, mormente em face da inafastável leitura histórica que este instituto demanda.

Como bem acentua Michelangelo Bovero (2002), o debate acerca da democracia está revestido de uma série de termos confusos, a começar pela própria diferenciação entre a democracia real e a democracia ideal, de tal sorte que restaria impossível a sobrevivência científica de tão singela concepção.

Ademais, a cada dia surgem novas expressões e novas vertentes do fenômeno democrático, sempre passíveis de modificar o discurso que lhe diz respeito. A título de exemplo, mencione-se que em período

recente tem ganhado força a compreensão do que Chantal Mouffe (1993) chama de democracia radical, fundada nas relações de antagonismo e de conflito que caracterizam a realidade política em geral.

Na verdade, e diante de questões controvertidas e de difícil solução, dentre as quais se destacam, por exemplo, as diferenças culturais observáveis mundo afora e as variações históricas no uso da expressão democracia, poder-se-ia cogitar que o conceito ora em análise seria verdadeiramente indeterminado, eis que inalcançável em um estudo objetivo. A esse respeito, parece ser acertada a percepção de Claude Lefort (1991), ao sustentar ser a democracia uma constante invenção, a ser inventada cotidianamente.

Todavia, numa tentativa de visualizar minimamente caracteres essenciais de tal instituto, vários são os estudiosos que passam a contemplar a democracia de uma forma reduzida, considerando apenas a sua forma representativa e tão somente o seu caráter formal.

A pretensão desta pesquisa, em princípio, é fugir deste equívocado caminho.

Afinal, tal minimalismo, costuma ser apontado como portador de uma função marcadamente ideológica, eis que tende a justificar a prática democrático-representativa no âmbito do Estado Liberal. É o que se extrai, salvo melhor juízo, da postura de diversos estudiosos que enxergam na democracia única e simplesmente uma forma de eleição de representantes para o exercício do poder político.

Trata-se de uma interpretação que equivale a democracia a um método, deixando de lhe atribuir caráter finalístico. Nesse contexto, por exemplo, pode-se referir o pensamento de Joseph Schumpeter, em sua obra ‘Capitalismo, Socialismo e Democracia’. Para o citado autor,

Democracia não significa e não pode significar que o povo governe em qualquer dos sentidos óbvios de “povo” e de “governo”. Democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que devem governá-lo [...] Assim, um aspecto disto pode ser expresso dizendo-se que a democracia é o governo dos políticos. (SCHUMPTER, 1983, p. 284-285).

Em uma análise prefacial, pode-se asseverar que esta visão da democracia – enquanto método – parece ter contaminado em grande monta o cenário da ciência jurídica. Afinal, vários são os estudiosos do Direito, categorizados como juristas, que carregam em suas construções

teóricas uma concepção absolutamente minimizada do instituto sob análise.

Denota-se em tal cenário uma visão que relaciona intimamente a ideia de democracia com as regras procedimentais da disputa eleitoral, com ênfase inegável para o formato da representação política.

A interpretação da democracia tão somente como uma forma de estabelecer quem está autorizado a tomar as decisões em nome da coletividade, conforme se perceberá ao longo da presente pesquisa, além de descuidar de outros aspectos imprescindíveis ao alcance conceitual da expressão aqui estudada, desconsidera, por exemplo, a possibilidade de se instaurar um regime democrático com viés mais participativo, no qual o próprio povo possa assumir as rédeas do Estado, exercendo diretamente o poder político.

Todavia, como rapidamente referido alhures, tal equívoco conceitual carrega consigo caracteres ideológicos intrínsecos, e certamente contribuiu para a consolidação das concepções hegemônicas de democracia que ganharam relevo na segunda metade do século XX, e que constituem objeto direto do estudo de Boaventura de Sousa Santos e de Leonardo Avritzer (2003). Em sua obra, os referidos autores destacam que do enfrentamento entre a concepção liberal-democrata e a concepção marxista da Democracia

[...] surgiram as concepções hegemônicas da teoria da democracia que passaram a vigorar na segunda metade do século XX. Essas concepções estão relacionadas à resposta dada a três questões: a relação entre o procedimento e forma; a do papel da burocracia na vida democrática; e a da inevitabilidade da representação nas democracias em grande escala. (Santos; Avritzer, 2003, p. 44).

Note-se que os três aspectos destacados pelos estudiosos citados podem ser perfeitamente visualizados nas organizações democráticas modernas – ou que ao menos assim se intitulam –, muitas vezes sendo utilizados como justificativas para que se impeça a efetiva participação popular nas decisões políticas.

Ao lado dessa concepção, marcada, como já dito, pelo reducionismo e pela distorção que lhe são inerentes, existem aqueles que insistem em alimentar um ideal democrático mais ampliado, analisando para aspectos materiais inerentes ao instituto em exame. Norberto Bobbio (2001b, p. 35-36), por exemplo, em sua obra acerca das origens da democracia italiana, faz crítica

ferrenha à minimização ou à distorção da democracia, afirmando que

[...] há quem reduza a democracia a uma mera formalidade, definindo como regime democrático aquele em que a classe política é eleita pelos cidadãos, ao contrário do que ocorre nos regimes totalitários, nos quais a própria classe política se impõe com a força [...] há, por outro lado, quem considere a democracia unicamente como um instrumento de governo, pois a quantidade de votos, dos quais só um regime democrático pode exprimir e garantir o peso político, permite a mais segura e rápida conquista do poder [...] Um e outro entendimento demonstraram-se, no terreno histórico, estreitamente ligados; e hoje, portanto, é preciso fazer oposição a ambos. Hoje a democracia não pode mais ser uma formalidade: deve ser uma realidade; não pode mais ser um simples instrumento de governo: deve ser a finalidade da luta política.

Pode-se citar, ainda, o exemplo de Michelangelo Bovero, que, não obstante faça suas ressalvas ao exercício direto do poder, enxerga na democracia mais do que o seu aspecto formal, indo, muitas vezes, à sua própria essência. Destaca este estudioso que tal espécie de organização política está fundada na igualdade e na liberdade, “substantivos que indicam os valores últimos [...] nos quais se inspira a democracia, que servem para distinguirmos os governos democráticos daqueles que não o são”. (BOVERO, 2002, p. 17).

Segundo esse entendimento, marcadamente liberal, igualdade e liberdade constituem verdadeiros pressupostos para a sobrevivência de um sistema democrático. Faz-se imprescindível, portanto, a concorrência dessas duas realidades fáticas. É preciso que se dê ao povo – e não se pretende, ao menos nesse momento, discutir o conceito desta categoria de indivíduos – condições igualitárias e ampla liberdade política, para que assim possa florescer a consciência e a vontade necessárias ao exercício do poder que, em princípio, lhe pertence de forma originária.

E aqui se faz mister trazer à tona uma discussão pontual e importante, que também será melhor aprofundada mais adiante. Acredita-se que igualdade apregoada por Michelangelo Bovero (2002) não se pode resumir a uma mera potencialidade participativa. Não basta que se dê a todos a oportunidade de participar das decisões políticas,

direta ou indiretamente, atribuindo-se a cada cabeça um voto. Urge proceder, para que bem se desenvolva o cânone democrático, uma igualdade material de condições, ou seja, faz-se necessário que os indivíduos desenvolvam suas concepções de acordo com caracteres ideológicos não manipulados pelo despreparo ou pela dominação, de tal sorte que se reconheça “que os juízos, os pareceres e as orientações políticas de todos os indivíduos considerados [...] têm igual dignidade” (BOVERO, 2002, p. 25), posto que decorrem da construção intelectual individual.

No ideal sistema democrático, as “eventuais diferenças de segmento social não influem sobre a capacidade de juízo e deliberação, ou seja, sobre a dignidade política dos indivíduos”. (BOVERO, 2002, p. 25).

Destaque-se, ao lado disso, que o tema da liberdade está intimamente relacionado à democracia desde os seus primórdios. A filosofia política, no entanto, costuma restringir a liberdade a um cunho meramente individual, como forma de proteção do indivíduo em relação aos arbítrios e aos desmandos dos ocupantes do poder, naquilo que se convencionou denominar, com ênfase na experiência do século XIX, de “Estado de Direito”, corolário da doutrina liberal.

Nos dias de hoje, todavia, não mais pode prosperar como pressuposto do sistema democrático essa liberdade meramente individualizada. Até porque, a democracia não pode se reduzir às instituições políticas representativas tradicionais, merecendo ser aperfeiçoada através de efetivos mecanismos de participação popular no universo político.

Sendo assim, não basta garantir a liberdade aos cidadãos para que manifestem sem receio seus pensamentos políticos. Urge assegurar, ao lado disso, a liberdade coletiva, de associação e organizações sociais, através de mecanismos jurídicos e meta-jurídicos eficazes para a concretização desta realidade.

Não se nega, todavia, que o conceito de democracia, por mais indeterminado que possa ser, e mesmo diante de suas variadas formas de manifestação, há de sempre estar fundado sobre estas duas premissas fundamentais, quais sejam, a igualdade e a liberdade dos indivíduos, eis que são também pressupostos basilares da participação efetiva e não viciada da sociedade nas decisões políticas.

Deve-se rechaçar, de outro lado, qualquer compreensão que visualize na democracia um ambiente de consensos e completa pacificação social. Afinal, consoante se depreenderá do estudo aqui iniciado, a democracia é, por excelência, um ambiente de conflitos, marcado pelos antagonismos naturais da vida humana.

## 2.2 A DEMOCRACIA AO LONGO DA HISTÓRIA

O surgimento da democracia é questão bastante controversa. Embora a expressão tenha sido introduzida por Heródoto, ainda na metade do século V a.C., há quem sustente que referido modelo somente pôde ser efetivamente observado há cerca de duzentos anos, nos Estados Unidos da América. Outros defendem que a Grécia é o verdadeiro berço da democracia, através da chamada democracia dos antigos, quando o poder político era exercido diretamente por aqueles classificados como cidadãos.

Robert A. Dahl (2001), ao tratar desta evolução, traça um aprofundado panorama acerca do surgimento e do desenvolvimento da democracia. Segundo o referido autor, equivocada é a ideia de que a democracia surgiu na Grécia antiga, há 2.500 anos, e vem progredindo e se expandido mais ou menos continuamente até os dias atuais, uma vez que

[...] como sabe qualquer conhecedor da história européia, depois de seus primeiros séculos na Grécia ou em Roma, a ascensão do governo popular transformou-se em declínio e queda [...] Ao contrário, o rumo da história democrática mais parece a trilha de um viajante atravessando um deserto plano e quase interminável, quebrada por apenas alguns morrinhos, até finalmente iniciar a longa subida até a sua altura presente. (DAHL, 2001, p. 17).

Além disso, segundo Dahl (2001), seria um verdadeiro equívoco pensar que a democracia teria sido inventada de uma só vez e de uma vez por todas, como se fosse uma máquina a vapor ou outro utensílio mecânico. Para o citado autor, assim com a pintura e a escrita, o fenômeno democrático se manifestou mais de uma vez e em diversos locais, sempre de forma diferente. Em cada um desses episódios, o que verdadeiramente se vê é uma nova invenção da democracia, não necessariamente semelhante à manifestação que lhe antecedeu.

Tem-se, portanto, que a democracia pode ser inventada e reinventada tantas vezes quantas forem necessárias, desde que existam condições adequadas para tanto. Não haveria, assim, uma forma pré-determinada de revelação deste instituto, que tenha se aperfeiçoado ao longo dos anos e culminado em sua atual conotação.

No mesmo sentido, Pietro Costa (2010, p. 2111) deduz que a

impressionante duração do termo democracia não permite

[...] fazer crer na obstinada reiteração de um significado constante e homogêneo: o sentido do termo “democracia” (e das teorias que em torno dele se desenvolvem) não é separável dos contextos histórico-culturais, radicalmente diversos entre si, nos quais tem sido concretamente empregado.

Todavia, sem embargo da compreensão acima registrada, alguns momentos históricos podem e devem ser destacados como marcantes para o estudo da democracia ao longo da história da humanidade, o que se pretende fazer a partir de agora.

Primeiramente, há de se observar que quando os homens viviam ainda sob um regime primitivo, em pequenos grupos e sobrevivendo da caça e da coleta de frutos da natureza, alguma forma de democracia primitiva, ou mesmo natural, certamente existia, na medida em que boa parte dos membros, animados por uma lógica de igualdade, possivelmente participavam das decisões pertinentes ao grupo. Essa é a visão defendida por Robert A. Dahl (2001, p. 20).

O mesmo autor prossegue em seu raciocínio observando que essa forma rudimentar de democracia, quando do surgimento de comunidades fixas, com a eclosão da agricultura e do comércio, foi substituída pelas “monarquias, despotismos, aristocracias ou oligarquias.” (DAHL, 2001, p. 20).

Depois disso, apenas em 500 a.C. ressurgiram condições favoráveis ao desenvolvimento da democracia, de tal sorte que pequenos agrupamentos de pessoas começaram a desenvolver sistemas políticos fundados em uma participação coletiva na tomada de decisões relativas ao grupo. Segundo Dahl (2001, p. 21), nesse momento a “democracia primitiva foi reinventada de uma forma mais avançada. Os avanços mais decisivos ocorreram na Europa – três na costa do Mediterrâneo, outros na Europa do Norte”, aí incluídos, como bem destaca o autor, os exemplos de Grécia e Roma (Mediterrâneo).

Na Grécia, com destaque para a cidade de Atenas, em 507 a.C. adotou-se um sistema de governo do qual participavam diretamente todos os cidadãos. Chama-se este período de “democracia direta ateniense”, tendo o mesmo perdurado por cerca de dois séculos, até que a cidade de Atenas fosse dominada pela sua poderosa vizinha do norte, a Macedônia.

Robert A. Dahl (2001, p. 22) descreve com propriedade o funcionamento desta forma democrática de governo, destacando que

[...] em seu âmago havia uma *assembléia* a que todos os cidadãos estavam autorizados a participar. A assembléia elegia alguns funcionários essenciais – gerais, por exemplo, por mais estranho que pareça. O principal método para selecionar os cidadãos para os outros deveres públicos era uma espécie de loteria em que os cidadãos que poderiam ser eleitos detinham a mesma chance de ser escolhidos. Segundo algumas estimativas, um cidadão comum tinha uma boa chance de ser escolhido por essa loteria pelo menos uma vez na vida para servir como o funcionário mais importante a presidir o governo. Embora algumas cidades gregas se reunissem, formando rudimentares governos representativos por suas alianças, ligas e confederações (especialmente para defesa comum), pouco se sabe sobre esses sistemas representativos [...].

Cumpre asseverar, todavia, que não obstante o caráter eminentemente participativo desta democracia grega, sabe-se que a participação no colegiado votante, ou seja, no grupo de cidadãos que tinha poder de decidir os rumos políticos a serem tomados, era bastante restrita, destinada apenas a uma camada mais abastada da população ateniense, posto que somente aí estavam incluídos os chamados “homens livres”. Ademais, restavam também excluídos das discussões políticas as mulheres e os estrangeiros, sendo este último conceito bastante amplo para aquela sociedade, em face do critério *jus sanguinis* utilizado para a definição da nacionalidade.

Vê-se, portanto, que a problemática da cidadania grega não estava propriamente relacionada ao sistema político, sendo, muito mais, uma questão antropológica. Enxergava-se, ao contrário do que se poderia pensar, uma verdadeira igualdade entre os indivíduos que formavam a polis, posto que referido sistema considerava “irrelevantes as diferenças econômico-sociais para fins de distribuição dos direitos políticos entre os membros da cidade”. (BOVERO, 2002, p. 30).

Nesse mesmo sentido, quadra verificar o pensamento de Pietro Costa (2010, p. 212), que ao se debruçar sobre o conceito ateniense de “povo” assim se manifesta:

A democracia ateniense não é separável das estruturas socioeconômicas e da visão antropológica, ética e política características do mundo antigo. A igualdade, naquele contexto, não

evoca o moderno e universalístico “sujeito de direitos”, mas se exaure no âmbito da *polis*; não põe em questão, mas pressupõe a distinção qualitativa entre escravo e livre; encontra o seu fundamento não no indivíduo como tal, mas no povo, e no povo como parte da cidade: a democracia antiga é o governo de um povo que se afirma como entidade coletiva já existente, não reduzível à mera soma dos indivíduos que a compõem.

Enquanto eclodia na Grécia a organização político-democrática acima descrita, em Roma tomava força um movimento que também se aproximava desse viés, mas que foi tratado com outra expressão: a república. Nesse momento histórico, iniciado em 509 a.C., pôs-se fim ao governo despótico de Tarquínio, o soberbo, que foi derrubado pelo Senado, pondo-se fim à ingerência real sobre os aspectos legiferantes.

Para Dahl (2001, p. 23), enxerga-se aí mais uma reinvenção do instituto ora estudado, tendo em vista que

[...] o direito de participar no governo da república inicialmente estava restrito aos patrícios, os aristocratas. Numa etapa da evolução da democracia que encontraremos mais adiante, depois de muita luta, o povo (a plebe) também adquiriu esse direito. Como em Atenas, o direito a participar restringia-se aos homens, o que também aconteceu em todas as democracias que apareceram depois, até o século XX.

Segundo esse mesmo estudioso, a república romana se expandiu ao longo de quase toda a Itália, alcançando regiões bem mais distantes, de tal sorte que referido sistema político teve maior durabilidade do que a democracia ateniense, enfraquecendo-se somente no ano 130 a.C., e vindo a perecer por completo no governo de Júlio César, por volta de 59 a.C.

Passados muitos anos, mais uma vez se destacou a Itália com o surgimento de formas democráticas de governo. Segundo Dahl (2001, p. 25),

[...] como uma espécie extinta ressurgindo depois de uma grande mudança climática, o governo popular começou a reaparecer em muitas cidades do norte da Itália por volta do ano 110 d.C. Mais

uma vez, foi em cidades-estado relativamente pequenas que se desenvolveram os governos populares, não em grandes regiões ou em grandes países.

Denota-se das assertivas acima transcritas que ao deduzir o surgimento da democracia apenas em pequenos agrupamentos, Robert A. Dahl já se prepara para a tese que defenderá em momento posterior do seu estudo, qual seja, a de que a democracia direta ou participativa se revela impossível quando se está diante de grandes Estados, não sendo viável o seu exercício em larga escala.

Com efeito, para o referido autor, o surgimento da democracia representativa, a ser melhor analisado um pouco adiante, coincide justamente com a necessidade de se permitir a prática democrática no que ele chama de “grande escala”. Afinal,

Conforme o foco do governo democrático mudava para unidades em grande escala, como nações ou países, surgiam questões: como os cidadãos podem participar efetivamente quando o número de pessoas se tornar exageradamente grande ou geograficamente muito disperso (ou ambos, o que pode acontecer num país) para que possam participar de maneira conveniente na feitura de leis, reunindo-se em um único lugar? Como elas poderão ter certeza de que as questões que mais as preocupam venham a ser devidamente ponderadas pelos funcionários – ou seja: como os cidadãos poderão controlar o programa de planejamento das decisões do governo? (DAHL, 2001, p. 106).

Observe-se que muitos dos exemplos de democracia até aqui referidos, retirados da obra de Robert A. Dahl (2001), dizem respeito tão somente ao que o autor costuma denominar como governos populares, desprovidos, portanto, de quaisquer características representativas.

Tem-se em tal forma de organização o que os estudiosos costumam denominar de democracia direta, na qual o poder é exercido diretamente pelo povo, sem a interveniência de representantes eleitos através do voto.

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2002, p. 91), a democracia direta que melhor se visualiza é a ateniense, já citada alhures, na qual o poder

era atribuído a todos os cidadãos. Nisso estava o ponto chave para a qualificação de Atenas como uma democracia. Todo cidadão ateniense tinha o direito de participar, usando da palavra e votando, na assembléia onde se tomavam as decisões políticas fundamentais.

Tal espécie democrática, de exercício direto e soberano do poder, afigura-se para alguns como única forma de democracia possível sob o viés literal do termo, única forma de manifestação inalterada desse instituto, uma vez que oportuniza a todos os membros da coletividade a manifestação e a decisão. Outro não é o entendimento de Michelangelo Bovero (2002, p. 40) ao reconhecer que

[...] faz sentido indagar se a democracia direta não seria ‘mais democrática’ do que a democracia representativa. E deve-se admitir que, em princípio, é assim, principalmente porque no curso de um processo decisório indireto as orientações políticas dos cidadãos podem vir a ser mal representadas.

Vê-se, assim, que a democracia direta, enquanto forma originária de manifestação do instituto, representa a democracia no sentido mais estrito do termo, verdadeira essência dessa espécie, eis que se trata da forma de organização política mais democrática de que se tem notícia.

No entanto, há quem sustente que aludida espécie nunca existiu, como faz Jean-Jacques Rousseau (2003) ao tratar da questão em sua famosa obra ‘Do Contrato Social’. Para este filósofo, entusiasta da democracia direta, tal modelo – o único puro e adequado – jamais existiu, e certamente nunca existirá. Afinal, não parece ser natural que um grande número de pessoas governe, reunindo-se periodicamente para cuidar das questões públicas. Para que isso ocorresse, seria necessária a conjugação de características dificilmente conciliáveis, que vão desde o tamanho do Estado até a simplicidade dos costumes sociais, passando pela igualdade na distribuição das riquezas.

Vê-se, pois, que Rousseau não enxerga a democracia – que para ele não pode ser indireta – como algo verdadeiramente realizável. Tanto isso é verdade que no final do capítulo intitulado ‘Da democracia’, encartado no bojo ‘Do Contrato Social’, o filósofo político chega a ser irônico, afirmando que “se houvesse um povo de deuses, seria governado democraticamente, mas aos homens não convém tão perfeito governo”. (ROUSSEAU, 2003, p. 72).

Na mesma trilha existem os estudiosos adeptos da ideia de que referida forma de organização política pôde um dia se concretizar, mas já sucumbiu há muito tempo, somente podendo ser observada em estudos históricos. Nesse sentido é o entendimento do jurista Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2002, p. 81), para quem

A democracia direta, ou seja, aquela em que as decisões fundamentais são tomadas pelos cidadãos em assembleia, é uma reminiscência histórica ou uma curiosidade folclórica. Hoje nenhum Estado pode adotá-la, já que não é possível reunir milhões de cidadãos, freqüente e quase diuturnamente, para que resolvam os problemas comuns. Sem se falar na incapacidade de que sofre esse povo de compreender os problemas técnicos e complexos do Estado-providência.

Para Robert A. Dahl (2001, p. 28), em detrimento da participação direta dos indivíduos, os governos democrático-representativos surgiram “na Inglaterra, na Escandinávia, nos Países Baixos, na Suíça e em qualquer outro canto ao norte do Mediterrâneo”. Referidas espécies remontam-se aos vikings, que mais ou menos entre 600 d.C. e 1000 d.C. reuniam-se em assembleias chamadas Ting, em norueguês, nas quais

[...] os homens livres resolviam disputas, discutiam, aceitavam e rejeitavam leis; adotavam ou derrubavam uma proposta de mudança de religião (por exemplo, aceitaram a religião cristã em troca da antiga religião nórdica); e até elegiam ou davam aprovação a um rei – que em geral devia jurar fidelidade às leis aprovadas pela Ting. (DAHL, 2001, p. 28).

Essa organização em assembleias, marcada pela representação política do rei em relação aos demais vikings, podia ser vista também em diversas partes da Europa, como por exemplo em alguns cantões suíços, tendo se aperfeiçoado ao longo dos anos, com a criação na Noruega, na Dinamarca e na Suécia de instâncias ou assembleias regionais, que mais tarde se transformariam em assembleias nacionais, as quais, por seu turno, terminariam por evoluir à condição de parlamentos, de essência eminentemente representativa, tal como ocorrido no exemplo inglês, que através de

[...] origens obscuras, aos poucos surgiu um

parlamento representativo, que nos séculos futuros viria a exercer, de longe, a maior e mais importante influência sobre a idéia e a prática do governo representativo: o Parlamento da Inglaterra medieval. Menos um produto intencional e planejado do que uma evolução às cegas, o Parlamento emergiu das assembléias convocadas esporadicamente, sob pressão de necessidades, durante o reinado de Eduardo I, de 1272 a 1307. (DAHL, 2001, p. 31).

A evolução do Parlamento enquanto forma democrática de governo passou, destarte, pela amplamente conhecida tese esquematizada por Montesquieu acerca da separação de poderes, consubstanciada em um sistema de freios e contrapesos.

Urge consignar, nesse momento, que Montesquieu, aos olhos de Paulo Bonavides (1996), foi um dos grandes teorizadores da democracia representativa. Segundo referido constitucionalista

Entendia Montesquieu – fazendo da representação a base das instituições políticas e professando, assim, a democracia indireta ou representativa – que o povo era excelente para escolher, mas péssimo para governar, e que a maior vantagem desse sistema é que os representantes, em substituição ao povo, são aptos a discutir negócios. (BONAVIDES, 1996, p. 25).

A sistemática da separação dos poderes, como é sabido, foi adotada não somente na Europa, tendo alcançado o próprio surgimento do constitucionalismo na América do Norte, mais precisamente nos Estados Unidos da América, que, segundo Dahl (2001, p. 31), pretendia “criar na América do Norte uma república que teria as virtudes do sistema inglês, sem os vícios da monarquia.”

Nos dias de hoje, a realidade democrática que se percebe na maioria dos países é a da representação política, na qual o povo escolhe representantes que efetuam a gerência da máquina estatal e decidem todas as questões que dizem respeito à coletividade.

Dalmo de Abreu Dallari (2001, p. 152) enxerga que a democracia direta quase não mais se observa hodiernamente, posto que

[...] nos dias atuais, em que a regra são colégios eleitorais numerosíssimos e as decisões de interesse público muito freqüentes, exigindo uma intensa atividade legislativa, é difícil, quase absurdo

mesmo, pensar-se na hipótese de constantes manifestações do povo, para que se saiba rapidamente qual a sua vontade.

Segundo referido estudioso, a sobrevivência da democracia direta se restringe a algumas poucas formas de participação direta do povo nas decisões de Estado, e a alguns exemplos de exercício direto do poder pela população, através de assembleias periódicas, que somente são vistos em alguns cantões suíços.

Essa visão, entretanto, afigura-se deveras conservadora. Naturalmente, não seria razoável nos dias de hoje reunir todos os indivíduos em assembleias para que pudessem decidir acerca de todas e quaisquer questões do Estado. O crescimento populacional é uma verdade que não pode ser refutada.

Todavia, não se pode olvidar que com os avanços da tecnologia, através de instrumentos ágeis de comunicação, e notadamente através da internet, resta perfeitamente viável a consulta popular em diversas e variadas situações. Ademais, as decisões políticas relacionadas a determinadas áreas não necessariamente precisam ser objeto de apreciação global, já que, não raramente, interessam apenas a algumas categorias da organização social.

Mencione-se, ainda, que a participação popular na política não necessariamente se dá através da consulta individualizada dos cidadãos, havendo outros mecanismos de efetiva ingerência da sociedade na gestão estatal, como se perceberá mais adiante.

Nesse contexto, embora não seja este o foco principal da presente pesquisa, não se pode deixar de mencionar uma discussão bastante recente relacionada ao tema. Com efeito, a evolução tecnológica é uma evolução da própria sociedade, e os sistemas políticos não podem quedar inalterados diante da nova realidade que se apresenta. Vários são os estudiosos que já reconhecem o advento de uma nova concepção, existindo, inclusive, aqueles que defendem o surgimento de uma nova vertente da própria democracia, que seria a democracia eletrônica. Quadra observar, a esse respeito, as palavras de J.J. Canotilho (2003, p. 1418-1419):

Na literatura politológica começa a discutir-se o sentido e alcance da chamada democracia electrónica ou democracia digital. O problema (ou problemas) que se coloca aqui é saber se, através das modernas técnicas de comunicação, se podem aperfeiçoar os esquemas tradicionais da democracia

(sobretudo da democracia participativa) ou se está em causa a emergência de um novo esquema de decisão e formação da vontade política. A introdução de novos métodos de expressão da vontade do povo – eleições e referendos através do voto electrónico – não traz problemas normativo-constitucionais desde que estejam assegurados os princípios constitucionais estruturantes do sufrágio e respectivo procedimento [...] Os métodos dialógico-democráticos e a participação activa através de sistemas electrónicos (via Internet) exigirão a observância de princípios como os da universalidade e da igualdade.

Nesse sentido, importa conhecer a posição defendida por Paulo Bonavides (2003), que enxerga a democracia participativa dentro de um espectro eminentemente moderno, e não remontando suas ideias ao longínquo passado de Atenas. Para ele

[...] a democracia participativa configura uma nova forma de Estado: o Estado democrático-participativo que, na essência, para os países da periferia é a versão mais acabada e insubstituível do Estado social, este que a globalização e o neoliberalismo tanto detestam e combatem, argumentando contra todos os elementos conceituais de sua teorização. (BONAVIDES, 2003, p. 19).

Para o citado constitucionalista, não subsistem quaisquer das razões apresentadas pelos defensores da impossibilidade de se instaurar um sistema democrático participativo nos estados contemporâneos. Tanto isso é verdade que em outra passagem de sua obra, ao tratar das ideias de Jean-Jacques Rousseau, Paulo Bonavides (2003, p. 63) deixa claro que, com a emergência dos avanços tecnológicos,

A realidade havia derrotado o filósofo. Mas a sua objeção era indestrutível e imortal. Seu triunfo ficou adiado. Não importa que ele houvesse feito ressalva à democracia direta nos grandes Estados. O progresso, indo além dessa ressalva, acabou, de último, por removê-la, fazendo exequível o sonho que fora utopia. Já o dissemos, em outro lugar, com o elogio à informática.

Nesse mesmo momento, o constitucionalista rebate também as

ideias de Hans Kelsen, que defendia a impossibilidade de uma democracia direta ante a extensão do Estado Moderno e a multiplicidade de tarefas atribuídas ao mesmo. Para Bonavides (2003, p. 64),

[...] se o autor da Teoria Pura do Direito vivesse ainda este fim de século, com certeza teria reformado, já, seu juízo, doravante insubsistente, em razão dos incomensuráveis progressos tecnológicos alcançados na idade da informática. Com efeito, a utilização das máquinas eletrônicas no sufrágio invalida, tecnicamente, o argumento daquele jurista e de outros que pensavam igual a ele, e faziam idêntico reparo. De tal sorte a objeção se desvanece, que o bloqueio à democracia direta, pela suposta natureza das coisas, no caso, a natureza mesma do Estado moderno, que seria, de necessidade, e, portanto, inelutavelmente, um Estado de democracia representativa, já desapareceu de todo; é um anacronismo no transcurso do milênio.

Note-se, portanto, que para referido estudioso a democracia participativa constitui, em verdade, uma novidade amparada pela modernidade. Uma saída possível aos desmandos da representação política tradicional.

Esta nova leitura do instituto aqui analisado, como bem acentuam Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2003), representa verdadeira inovação na medida em que a democracia não obteve o alcance que poderia ao longo do século passado, em virtude de uma concepção hegemônica que se formou em torno de sua compreensão.

Para tais autores, o debate acerca da democracia se fez presente durante todo o século passado, assumindo lugar central no campo da teoria política. Segundo eles,

O século XX foi efetivamente um século de intensa disputa em torno da questão democrática. Essa disputa, travada ao final de cada uma das guerras mundiais e ao longo do período da guerra fria, envolveu dois debates principais: na primeira metade do século o debate centrou-se em torno da desejabilidade da democracia. Se, por um lado, tal debate foi resolvido em favor da desejabilidade da democracia como forma de governo, por outro lado, a proposta que se tornou hegemônica ao

final das duas guerras mundiais implicou em uma restrição das formas de participação e soberania ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos. Essa foi a forma hegemônica de prática da democracia no pós-guerra, em particular nos países que se tornaram democráticos após a segunda onda de democratização. (SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 39-40).

Sendo assim, percebe-se que a democracia sofreu, enquanto forma de organização política, uma interpretação hegemônica na segunda metade do século XX, cuja ênfase para a ideia de representação política se mostra evidente.

E, nesse tocante, Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2003) aprofundam a discussão acerca da suposta inevitabilidade da representação nas democracias em larga escala, sustentando que principalmente na segunda metade do século XX apoiaram-se os entusiastas da representação política em dois supostos empecilhos da democracia direta, quais sejam, a burocratização da máquina estatal, que se manifestaria através de formas complexas de administração que não comportariam a participação de leigos; e a premissa de que a deliberação pela sociedade reunida seria impossível ante o vultoso crescimento populacional.

Todavia, vê-se nas palavras de Paulo Bonavides (2003), bem como nos ensinamentos de J. J. Canotilho (2003) acerca da evolução tecnológica e da sua influência na organização estatal, que a efetiva participação popular na política, nos dias de hoje, pode representar muito mais uma novidade do que propriamente um aspecto histórico a ser levantado. Talvez seja, inclusive, a única saída possível para a crise de legitimidade institucional que permeia as organizações estatais da grande maioria das democracias ocidentais.

Além disso, para além dos mecanismos de democracia participativa já concebidos e pouco utilizados, a participação popular em ambientes adequados e fortalecidos na forma de instituições políticas, embora não necessariamente dê ensejo a uma assunção direta do poder pelos indivíduos, entremostra-se como importante elemento que não pode deixar de ser considerado.

Antes de adentrar nessa seara, no entanto, faz-se necessário um debruçamento mais detido sobre o formato da representação política tal como hoje vigorante, o que se passa a fazer no tópico que se segue.

## 2.3 SOBRE A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Ao longo do presente estudo será abordada como temática necessária a crise atualmente vivenciada pelas estruturas de representação política nos regimes democráticos, sendo este o aspecto essencial do capítulo seguinte.

Desse modo, faz-se mister trazer à lume, a título de ambientação temática, alguns dos diversos argumentos que deram ensejo a este formato de consolidação da democracia, o qual, como já dito anteriormente, se revestiu de ampla hegemonia no período mais recente da história mundial.

Do ponto de vista gramatical, representar significa “tornar presente”, ou seja, trazer à presença algo que não está realmente “aqui” e “agora”. Esta é, afinal, a concepção linguística apresentada por Gerhard Leibholz (1989, p. 70) em seu ensaio sobre a representação na democracia.

Para o referido autor, a representação é uma alternativa a ser utilizada em face de uma ausência insuperável, sendo comumente aplicada na seara política. Com efeito, em face da grandeza dos Estados modernos e das diversas e variadas atribuições que lhes são cometidas, torna-se difícil – para não dizer impossível – a presença de todos os indivíduos no cenário político cotidiano, consoante delineado alhures.

Outra autora que se ocupou do estudo específico da representação política foi Hannah Pitkin (1985). Em seu livro clássico sobre o tema, Pitkin verdadeiramente reconstruiu o conceito de representação, debruçando-se sobre os aspectos etimológicos e teóricos desta expressão.

Segundo a referida autora, o termo representação decorre do substantivo latino *repraesentatio* e do verbo *repraesentare*, expressões que evidenciam o ato de representar as atribuições ou o papel de alguém ou alguma coisa. (PITKIN, 1985).

Trata-se, sem dúvidas, de uma autora que realiza uma das mais ricas análises sobre o tema aqui versado, contemplando a concepção formal da democracia, sem descuidar das categorias substantivas intrinsecamente relacionadas à representação política.

Nesse quesito, chama a atenção o momento de sua obra em que Pitkin, analisando diversos outros autores que se ocuparam da temática em tablado, realiza uma sofisticada diferenciação das categorias “está por” e “age por”.

Na primeira categoria (“está por”), os representantes são considerados verdadeiro símbolo de uma representação, como são exemplos o “Papa” em relação à “Igreja Católica” ou um “Rei” em relação a um “país”. Já na segunda (“age por”), a preocupação não mais reside sobre quem são os representantes, mas sim sobre o que eles fazem. Segundo Pitkin (1985), tal categoria, que é mais adequada para a reflexão sobre a representação política, traz consigo a controvérsia do “mandato independente”, na medida em que os representantes podem agir como delegados dos cidadãos, compelidos a seguir suas instruções ou, de outro lado, podem atuar de acordo com aquilo que eles refletem ser melhor para aqueles que representam.

O italiano Michelangelo Bovero (2002), em sua “gramática” acerca da democracia, também procura bem delinear o sistema democrático-representativo ao tratar do verbo “representar”. Segundo este autor

[...] representar equivale a estar no lugar de alguém e agir por ele. Quando, na linguagem da teoria política, se fala do Estado representativo, faz-se (ou melhor, se deveria fazer) referência exclusiva a este último significado: enquanto qualquer tipo de Estado pode ser ‘representado’, no sentido simbólico, por seu chefe, entende-se por Estado representativo uma específica forma de constituição política, aquela que prevê a existência de um órgão colegiado – parlamento ou congresso ou assembléia – cujos membros ‘representam’ os cidadãos no sentido que são pelos últimos designados mediante eleições a deliberar em nome e em seu lugar sobre questões coletivas. (BOVERO, 2002, p. 61).

Robert Dahl (2001), por seu turno, deduz que a representação enquanto forma democrática de governo apenas se consolidou com o surgimento da democracia norte-americana. Afinal,

[...] quando a Convenção Constitucional se reuniu na Filadélfia para criar uma constituição adequada para um grande país com uma população cada vez maior, os delegados conheciam muito bem a tradição histórica. Seria possível existir uma república da gigantesca escala já atingida pelos Estados Unidos, para não mencionar a escala ainda maior prevista pelos delegados? [...]

ninguém questionava que uma república que viesse a existir na América do Norte tivesse de assumir a forma de república representativa [...]. (DAHL, 2001, p. 108).

Já Pietro Costa (2010), antes de iniciar uma análise histórica do fenômeno aqui estudado, destaca que a representação se configura como um ágil mecanismo para a superação de uma multiplicidade anárquica de pessoas, transformando-a em uma unidade organizada, da qual tais indivíduos se sintam membros. Nesse contexto, a representação teria o condão de minimizar ações imprevisíveis e conflituais, substituindo-as por uma ordem unitária e possibilitando, por fim, a própria vida em sociedade.

Deve-se reconhecer, destarte, à luz dos diversos elementos até aqui perfilhados, que na representação política se busca estabelecer uma relação duradoura, mediante a qual um número menor de pessoas é escolhido para adotar as decisões em favor de um universo muito mais abrangente de indivíduos. Trata-se, como é cediço, de um mecanismo que estabelece duas figuras distintas: representantes e representados, o que fica evidente no momento da escolha ou eleição respectiva, mas que longe está de se exaurir ou de se resumir a tal fenômeno.

Nesse contexto, convém realizar uma breve e despretensiosa rememoração histórica do conceito aqui analisado, à luz dos principais teóricos que sobre ele refletiram, o que se passa a fazer doravante.

A representação medieval, como bem acentua Pietro Costa (2010) é uma consequência do discurso corporativista da ordem política então vigente. Na cultura medieval, a realidade era ordenada a partir de uma visão hierarquizada, através da qual o indivíduo não existia senão como pertencente a algo maior, a *civitas* ou a *respublica*. Nesse contexto,

[...] a metáfora do corpo é onipresente no discurso político-jurídico medieval e opera em estreita sinergia com a idéia de diferenciação hierárquica. É uma metáfora que, aplicada às mais diversas agregações (da Igreja universal à corporação, do colégio episcopal à *civitas*), veicula sempre uma mensagem importante: de um lado, transforma uma multiplicidade de sujeitos em uma unidade, de outro reitera o caráter vital do pertencimento (não existe indivíduo senão como parte de um agregado). (COSTA, 2010, p. 158).

É nesse cenário, destarte, que se desdobra a ideia de que uma parte especial e privilegiada da sociedade medieval, colocada no âmbito superior da hierarquia aqui cogitada, possuiria uma natural função de representatividade em relação à totalidade do “corpo” então consolidado.

Percebe-se, no entanto, que ao contrário da concepção liberal e moderna de democracia, fundada na igualdade, a representação política medieval se apoiava em uma ordem escalonada e hierarquizada previamente existente, cujo resultado não necessariamente desaguava na legitimação social do governante. Tratava-se, ao contrário, da mera decorrência de uma ordem natural da estruturação social, sendo um mecanismo de ligação da parte excelente da sociedade à totalidade do corpo político.

No entanto, essa visão de “ordem natural” da sociedade, consubstanciada em um povo naturalmente estruturado e organizado, dentro de uma compreensão aristotélica de “seres políticos”, entra em crise com o advento das teorias contratualistas sobre a gênese do Estado, o que fica bastante claro já no pensamento de Thomas Hobbes (1983).

Com efeito, ao escrever o seu clássico *Leviatã*, o citado autor dedica um capítulo específico para a análise da representação, e parte do pressuposto de que a ordem social não é um fenômeno ocorrido naturalmente, mas, ao contrário, o fruto de uma decisão – ou impulso – de autoconservação, adotada pelos indivíduos para permitir a própria vida em sociedade, em uma fuga do ambiente de beligerância que vigorava no chamado “estado de natureza”.

Trata-se, como é cediço, de uma teoria que identifica o surgimento do Estado Moderno com a formalização de um verdadeiro pacto social, no qual a representação política passa a ter intrínseca relação com aquilo que Hobbes chama de soberania, na medida em que o indivíduo – ou autor, conforme a terminologia hobbesiana –, ao escolher viver em sociedade, concede suas palavras e suas ações à figura de um soberano.

E é justamente este soberano que passa a evidenciar a condição de representante dos indivíduos. A representação instituída através da visão aqui elucidada proporciona, desse modo, dois eventos distintos. Ao mesmo tempo em que constitui o soberano representativo, transforma a pluralidade de indivíduos em uma unidade, a *civitas* ou o povo.

Conclui-se, assim, que através da sua concepção de representação política, Thomas Hobbes busca defender o poder do soberano, justificando o absolutismo monárquico. Afinal, percebe-se em sua teoria

uma vinculação necessária da representação política à ideia de autoridade. Veja-se, a esse respeito, análise levada a efeito por Orides Mezzaroba (2004, p. 59):

Na definição hobbesiana de *representação*, o princípio da autorização e da delegação de poderes ‘são elementos essenciais que vinculam o indivíduo ao Poder constituído, via pacto original.’ A perspectiva contratualista do autor contribui para a construção de um modelo mediante o qual, pelo *pacto*, a multidão se transforma em corpo único, passando a ser governada por um *representante* que encarna toda a *autoridade*.

Todavia, sem embargo da estreita relação estabelecida entre a representação e o poder absoluto do soberano, pode-se afirmar que o pensamento hobbesiano em muito contribuiu para a concepção contemporânea – e hegemônica – de democracia, mormente em face da formação da soberania a partir do consentimento individual, um verdadeiro pilar do pensamento liberal.

Mas quem verdadeiramente trouxe à lume, na análise da representação política, com a ênfase inerente à tradição liberal, as ideias de liberdade e de igualdade, foi John Locke (1978), ao claramente reforçar o papel do Poder Legislativo.

Nesse contexto, percebe-se que Locke (1978, p. 86) passa a atribuir superlativa importância ao Poder Legislativo, dentro do que se viria a consolidar como teoria constitucionalista do Estado, senão veja-se:

O grande objetivo da entrada do homem em sociedade consistindo na fruição da propriedade em paz e segurança, e sendo o grande instrumento e meio disto as leis estabelecidas nesta sociedade, a primeira lei positiva e fundamental de todas as comunidades consiste em estabelecer o Poder Legislativo [...].

As ideias de Locke partem da premissa de que os homens são livres por natureza e, além disso, iguais e independentes. Logo, ao consentirem em constituir uma comunidade ou um governo, passam a integrá-lo como um corpo político unificado, no qual a maioria passa a agir e resolver em nome de todos. Registre-se, por oportuno, que essa maioria vislumbrada por Locke é composta apenas por homens livres e proprietários. Àqueles que não tivessem terras, na visão do referido

autor, deveria ser negada a participação política.

Desse modo, percebe-se que o pensamento de Locke se coadunava com as mudanças estruturais vividas na Inglaterra de sua época. Afinal, enquanto Hobbes teorizava e justificava o poder absoluto do monarca, o que se via no cenário inglês era uma verdadeira redefinição do papel do Parlamento, em detrimento do absolutismo monárquico outrora vigorante.

Outra não é a interpretação de Pietro Costa (2010, p. 163), que visualiza na Inglaterra do Séc. XVII uma verdadeira

[...] luta entre os fautores de uma nova forma de governo – fundada na relação ‘representativa’ entre povo e parlamento – e os defensores da velha monarquia ‘absoluta’. [...] Nessa perspectiva, a visão hobbesiana da soberania ‘representativa’ e o novo discurso da representação parlamentar se colocam em uma relação mais complexa, onde afloram, ao lado das dissonâncias, algumas consonâncias.

Eleva-se, destarte, a compreensão de um novo papel para o Parlamento, de caráter eminentemente representativo. Tal instituição, no cenário inglês aqui analisado, passa a representar não apenas os indivíduos pertencentes ao Estado, mas a totalidade do corpo político, naquilo que viria a ser denominado *nação*.

Assim sendo, nesse novo cenário, a representação política deixa de pertencer ao soberano – a exemplo do que havia sido proposto por Hobbes –, e passa a residir no Parlamento representativo.

Para a já citada Hanna Pitkin (1985), foi exatamente nesse momento histórico que se consolidou com maior clareza a ideia de representação política, eis que somente então se associou tal conceito a uma instituição – o Parlamento –, vinculando-o à democracia. Com a Guerra Civil Inglesa, ocorrida no final do século XVII, o Parlamento logrou governar sem um monarca, e a representação evidenciada nesta instituição se transformou em um claro conceito político.

E é nesse contexto que se eleva em importância o pensamento liberal de John Locke. Para ele, sendo os homens originariamente livres, iguais e independentes – características verificadas já no “estado de natureza”, também presente em Hobbes, embora com outras características – e decidindo viver em sociedade, através de um pacto social, eles optaram por se submeter a um governo, cujo papel passou a ser de representar adequadamente os consentimentos individuais.

Todavia, ao contrário do que propunha Hobbes – adepto do

absolutismo –, para quem o poder é algo indivisível e absoluto, Locke formalizou, ainda que de forma incipiente, as bases para aquela que viria a ser conhecida como a teoria da divisão de poderes, posteriormente esquematizada por Montesquieu. Ao assim se manifestar, Locke estabeleceu uma verdadeira supremacia do Poder Legislativo, ao qual competiria o importante papel de preservar direitos naturais do homem, garantindo a própria vida em sociedade, marcadamente através da proteção da liberdade individual e da propriedade privada.

Percebe-se, destarte, que ao assim propor, Locke passou a visualizar uma verdadeira relação de representação entre o Parlamento e a sociedade. Uma delegação de poderes, decorrente do pacto social formalizado em momento pretérito.

Quadra referir, ademais, que tal relação de representação, conforme fica claro na análise do pensamento de Locke, se funda sobre bases de uma estreita e vulnerável confiança, eis que se está diante de indivíduos originariamente livres, iguais e independentes, consoante deduzido alhures. Logo, para o pensamento lockeano, ao representante é esperado que atue em conformidade com os interesses dos representados, sob pena de revogação do mandato respectivo (MEZZARROBA, 2004). Tal compreensão do fenômeno representativo lança as bases para o que restará posteriormente consolidado como teoria do mandato imperativo.

Afinal, ao Parlamento compete, na visão de Locke, salvaguardar e proteger os direitos naturais do homem, através de regras gerais e impessoais. Trata-se, segundo o referido autor, de um “poder fiduciário”, que deve entrar em ação para a consecução de certas finalidades. Na hipótese de o Parlamento, de caráter eminentemente representativo, vir a atuar em desconformidade com o encargo que lhe foi cometido, é cediço que poderá a sociedade afastar ou alterar os seus componentes, com o fito de ver corrigidos os rumos da atuação política correspondente.

Na mesma linha do pensamento de Locke, é importante registrar a importância de Montesquieu (1979). Este autor, como dito alhures, é apontado por Paulo Bonavides (1996) como um dos grandes teorizadores da democracia representativa contemporânea.

Como é cediço, Montesquieu desenvolveu, em sua famosa obra ‘Do Espírito das Leis’, a teoria da tripartição dos poderes estatais – Executivo, Legislativo e Judiciário –, os quais se caracterizam por uma convivência harmônica e independente, dentro do que aquele estudioso denominou sistema de “freios e contrapesos”.

Tal sistemática visa a permitir um efetivo controle de um poder pelo outro, fenômeno necessário ao equilíbrio idealizado pela teoria em questão. Afinal, nas palavras de Montesquieu, “para que não haja abuso de poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder refreie o poder”. (MONTESQUIEU, 1979, p. 133).

A imprescindibilidade de tal equilíbrio, conforme se extrai dos pensamentos do referido autor, reside eminentemente na proteção da liberdade. Recorde-se, a esse respeito, que para Montesquieu o exercício direto do poder pelo homem é algo efetivamente impossível, mormente em face da extensão e a grandeza dos Estados. Logo, o indivíduo, que em princípio deveria governar a si próprio, passa a fazê-lo por intermédio de representantes, justamente através da estrutura de separação de poderes aqui analisada. Afinal,

Num Estado, isto é, numa sociedade em que há leis, a liberdade não pode consistir senão em poder fazer o que se deve querer e em não ser constrangido a fazer o que não se deve desejar. [...] A liberdade é o direito de poder fazer tudo o que as leis permitem; se um cidadão pudesse fazer tudo o que elas proibem, não teria mais liberdade, porque os outros teriam também tal poder. (MONTESQUIEU, 1979, p. 147-148).

E foi justamente no cenário inglês que Montesquieu visualizou o ambiente fértil para a teoria que então desenvolvia. Veja-se, a esse respeito, a análise levada a efeito por Orides Mezzaroba (2004, p. 54):

Montesquieu encontraria na Inglaterra o modelo de governo que tem como objeto próprio a liberdade política e a idéia da representação política. Para ele, a existência dessas duas características seria a demonstração concreta de que na Inglaterra já havia separação de poderes.

Mencione-se, ainda, que essa separação de poderes – em três potências de atuação estatal, nas palavras do autor em análise – atribua nodal importância à chamada Potência Legislativa, a qual seria confiada a um grupo de representantes do povo, marcados pela habilidade individual e pela aptidão intelectual, características que lhes permitiriam discutir – e decidir – questões gerais, em favor da coletividade como um todo.

Segundo Mezzaroba (2004, p. 55),

[...] Montesquieu estava preocupado em estabelecer uma representação vinculada aos interesses gerais do Povo; por isso, em hipótese alguma ela poderia ser particularizada ou corporativa. A palavra do representante deveria ser a “expressão da voz da nação”. [...] Montesquieu, diferentemente de Locke, trabalha com a concepção do Mandato representativo ou virtual. Isto é, escolhidos pelo voto, os representantes do povo e dos nobres teriam a função de negociar e de defender os interesses de seus representados na esfera do Legislativo. No ato de representar, o representante levaria em consideração as instruções gerais dos representados, não havendo necessidade de consultá-los sobre cada questão em particular.

Note-se, todavia, que sem embargo da divergência que se visualiza na concepção do mandato (imperativo ou virtual), Locke e Montesquieu aproximam substancialmente suas ideias ao atribuírem superlativa importância ao papel exercido pelo Parlamento na formatação da representação política.

E é justamente essa concepção da representação – vivenciada no âmbito do Parlamento – que vai marcar profundamente toda a construção liberal atinente ao tema, o que se identifica com clareza na chamada teoria dos mandatos, cujo objeto direto de estudo reside justamente na relação entre representantes e representados.

Nesse tocante, outro autor imprescindível para a compreensão da representação política tal como aflorada no momento histórico aqui analisado é Edmund Burke. As ideias deste estudioso partem de uma verdadeira minimização do caráter identitário entre essas duas figuras do cenário político – representantes e representados.

Com efeito, Burke defende claramente um modelo de representação política baseado na confiança, base teórica para a conhecida teoria do mandato representativo livre. Tal modelo se baseia, ademais, em um novo elemento conceitual destacado com ênfase por Burke, residente na eficiência da ação governamental.

Segundo o referido autor, a representação parlamentar jamais poderia ser condicionada aos interesses de eleitores em particular. Ao contrário,

O parlamento olha para a totalidade da nação e encontra seu fundamento na ordem jurídica: não nos sujeitos e nas suas isoladas e imediatas

vontades, mas na trama objetiva de uma constituição que se desenvolve incessantemente por pequenos ajustamentos progressivos. (COSTA, 2010, p. 165).

Com efeito, para que se possa bem compreender o pensamento de Burke, convém analisar o seguinte excerto de um discurso por ele proferido, em 03 de novembro de 1774, aos eleitores de Bristol:

O uso da opinião é um direito comum a todos. A dos eleitores é uma opinião de peso e respeitável, que um representante deve sempre alegrar-se de escutar e que de deve estudar sempre com máxima atenção. Mas instruções imperativas, mandatos que o Deputado está obrigado, cega e implicitamente, a obedecer, votar e defender, ainda que sejam contrárias às convicções mais claras de seu juízo e de sua consciência, são coisas totalmente desconhecidas das leis do país e surgem de uma interpretação equivocada de toda a ordem e o temor de nossa Constituição. (BURKE, s/d, p. 20 apud MEZZARROBA, 2004).

Note-se, portanto, que a visão de Burke entremostra que a representação deve ocorrer no âmbito dos interesses gerais, e não dos interesses particulares. Ao parlamentar, deve ser garantida a autonomia para atuar conforme suas convicções, afastando-se o aprisionamento aos interesses daqueles que lhe proporcionaram o exercício do mandato respectivo.

Ademais, verifica-se que Burke não vislumbra o “autogoverno” como um direito natural e inalienável do indivíduo. Ao contrário, valoriza muito mais a competência do representante, como elemento fundante da já referida eficiência na atuação estatal.

Para o autor em análise, se parte do “reino” está sendo bem governada, com a devida salvaguarda e proteção de seus interesses, o que se verifica é uma efetiva relação de representação, independentemente de qualquer procedimento eletivo ou rotina congênere. Trata-se do fenômeno por ele chamado de “representação virtual”, que se vislumbra quando há comunhão de interesses e simpatia quanto aos desejos e sentimentos de representantes e representados, mesmo que não tenha havido nenhum momento de escolha ou eleição daqueles por estes.

Ao lado disso, é preciso também registrar que a visão burkeana

da representação parlamentar parte de outra premissa bastante importante, e que não pode sob nenhuma hipótese ser desconsiderada. Para o referido autor, a igualdade substancial ou material entre os indivíduos é algo verdadeiramente impossível, e sequer deve ser almejada. Logo, ao analisar o contexto da revolução francesa, Burke (1982) deixa claro que os proprietários são mais sábios e mais espertos que a “multidão suína”<sup>1</sup>, ostentando, portanto, melhores condições para exercer a função de representantes. Percebe-se, assim, o viés marcadamente elitista da sua concepção de representação política.

A esse respeito, convém transcrever análise realizada por Orides Mezzaroba (2004, p. 63):

[...] para Burke o Parlamento deveria permanecer sob o controle da minoria possuidora, pois somente ela poderia manter o sistema de governo existente e a ordem social e econômica em que se sustentava. Desta forma, ele se opunha à ampliação do sufrágio e do direito à representação de estratos sociais considerados inferiores.

Logo, é possível asseverar, como fez Pietro Costa (2010), que a concepção de representação em Burke confere menor importância ao indivíduo (genericamente considerado), mormente se comparada à visão de Thomas Hobbes, referida anteriormente. Afinal, para este, os indivíduos ao menos ostentam a condição de sujeitos da ‘entrada em cena’ da soberania, através do soberano representativo. Já para Burke, o indivíduo sequer participa da constituição da ordem, eis que não tem poderes nem mesmo para condicionar a vontade do representante, que por ser mais preparado e apto ao mister que desenvolve, deve gozar de ampla autonomia.

Não obstante, sem embargo da visão elitista e restritiva acima referida, Burke não deixa de pontuar uma exigência que ainda se faz presente inclusive nas reflexões contemporâneas sobre o tema, residente no necessário combate ao chamado *déficit* de representatividade. Para ele, mesmo que não se deva conceber um nexos imediato entre representantes e representados – consistente na vinculação daqueles em relação aos interesses destes – é preciso reconhecer a importância do “sentir-se” representado, para que assim se assegure uma solidez

---

<sup>1</sup> “Swinish multitude” é a expressão que Burke utiliza para definir aqueles homens que obtêm sua subsistência a partir do duro trabalho cotidiano e que, portanto, não têm tempo para se ocupar dos negócios públicos.

mínima do sistema concebido. (COSTA, 2010).

Refira-se, ainda, para encerrar a análise do pensamento burkeano, que ao tratar das ideias do referido autor, e mormente em face desta compreensão da não vinculação do parlamento e da autonomia do representante em relação ao representado, Orides Mezzaroba (2001) identifica a representação aqui tratada como uma relação de confiança ou fiduciária, já que ao escolher o representante, o representado deve compreender que lhe está conferindo ampla autonomia, para que ele possa legislar e decidir sobre condutas gerais, conforme seu livre arbítrio.

Outro importante teórico a refletir sobre a representação política foi Emmanuel Joseph Sieyès. Embora não seja um autor comumente referido nas análises do tema, percebe-se claramente que Sieyès trouxe uma importante contribuição para a compreensão da representação política, notadamente ao conferir especial importância ao sujeito – indivíduo –, evidenciada no momento do voto, e à assembleia representativa, enquanto ambiente de construção da vontade da Nação.

Veja-se, a esse respeito, a comparação realizada por Pietro Costa (2010, p. 170):

Assumir a representação como passagem da existência em ato da nação produz um forte efeito de legitimação para o órgão representativo. Mudam, porém, segundo os contextos e orientações, os esquemas fundantes do nexo que liga os representantes e os representados. Para Burke, a legitimidade da assembleia representativa emana da ordem jurídica objetiva e da tradição constitucional, e somente nesta moldura encontra um lugar o mecanismo eleitoral. Quando, ao contrário, para Sieyès, a pedra angular do processo constituinte e da nova ordem que dali deve surgir é o sujeito e a sua vontade, o momento do voto adquire uma importância decisiva e torna-se parte integrante do novo dispositivo de representação.

Percebe-se, assim, que para Sieyès, a representação política, enquanto única alternativa para a efetivação da democracia nos grandes Estados – e aqui se nega claramente a perspectiva rousseauiana – ocorre dentro de um processo constituinte, marcado pela decisão política inicial dos indivíduos, consistente na formação da assembleia representativa. Vale-se o referido autor de um esquema contratualista, através do qual

[...] os sujeitos não são mais os homens do hipotético e originário estado de natureza, mas são os membros reais e presentes da nação francesa, são os componentes “não privilegiados” daquela nação que se identifica como o Terceiro Estado; e o pacto que estes se prestam a firmar não é o contrato social, mas é o ato fundador de uma assembléia constituinte. (COSTA, 2010, p. 167).

Ao assim conceber, Sieyès enxerga no voto um mecanismo de ligação efetiva entre a Nação representada e a assembleia representativa, sendo que se pode imputar àquela as decisões que serão proferidas por esta última. Segundo Pietro Costa (2010, p. 170), essa visão conduz a dois resultados complementares, a saber:

Permite preservar a divisão potestativa entre os poucos que decidem e os muitos que obedecem e fornece, ao mesmo tempo, uma eficaz legitimação dessa diferença, já que os muitos, em virtude do mecanismo eleitoral, contribuíram para designar os poucos e são, portanto, simbolicamente solicitados a reconhecer-se, a identificar-se neles.

Vê-se, assim, que ao cometer ao sujeito tamanha importância no processo de formação da representação política, por intermédio do voto e da fundação de um processo constituinte, Sieyès se aproxima em alguma monta do pensamento hobbesiano, brevemente analisado em momento pretérito, ante o caráter eminentemente subjetivista da sua compreensão.

Outra não é a percepção de Pietro Costa (2010, p. 176), que assim se manifesta:

No contratualismo hobbesiano são os sujeitos que inventam o soberano e os sujeitos são ainda os protagonistas para Sieyès, que os assume como ponto de origem do processo constituinte: é dos sujeitos, enquanto membros “iguais” da nação, que a nova ordem depende. O nítido “subjetivismo” desta visão, porém, é atenuado pelo salto qualitativo que separa os representados dos representantes [...] mesmo atenuado e mediado pelo mecanismo da representação, o papel dos sujeitos continua ainda, sim, central, e, justo por isso, o voto adquire notável importância

[...] como um precioso símbolo de legitimação promove a “lealdade” dos sujeitos estimulando a identificação com a elite que os representa.

Outro autor que se debruçou detidamente sobre a temática ora abordada – representação política – foi Benjamin Constant (1985). Ao fazê-lo, optou por comparar e distinguir a “democracia dos antigos” e a “democracia dos modernos”, com ênfase para a compreensão da liberdade nessas diferentes épocas.

Com efeito, para Constant, a liberdade para os modernos baseava-se na submissão às leis, dentro de uma concepção de “Estado de Direito” na qual se faz presente um pensamento marcadamente liberal.

Para os antigos, ao contrário, a liberdade possuía um viés público intrínseco, eis que residia justamente na possibilidade da participação política do indivíduo, sendo que a liberdade tal como hoje concebida era praticamente inexistente no âmbito dos negócios particulares.

Veja-se, a esse respeito, pequeno excerto da comparação levada a efeito por Benjamin Constant (1985, p. 16):

Assim, entre os antigos, o indivíduo, quase sempre soberano nas questões públicas, é escravo em todos seus assuntos privados. Como cidadão, ele decide sobre a paz e a guerra; como particular, permanece limitado, observado, reprimido em todos os seus movimentos; como porção do corpo coletivo, ele interroga, destitui, condena, despoja, exila, atinge moralmente seus magistrados ou superiores; como sujeito ao corpo coletivo, ele pode, por sua vez, ser privado de sua posição, despojado de suas honrarias, banido, condenado, pela vontade arbitrária do todo ao qual pertence.

Percebe-se, desse modo, que é bastante evidente no pensamento de Constant a mudança paradigmática aqui tratada. Para este autor, o aumento da extensão territorial dos Estados passou a dificultar a participação dos indivíduos nas questões públicas. Além disso, a expansão do comércio criou no homem um anseio cada vez maior pela liberdade privada, eis que seus negócios particulares passaram à condição de verdadeira prioridade.

Outro exemplo de mudança paradigmática, segundo Constant, podia ser visualizado na substituição da guerra dos antigos pelo comércio dos modernos. Com efeito, a liberdade dos antigos tendia a

perseguir constantemente a guerra, em afirmação do espaço público. Porém, um Estado no qual vigorasse a liberdade dos modernos, deveria manter relações de paz com as demais nações, prestigiando a higidez comercial entre elas estabelecida.

Ademais, para Constant, o próprio sentimento de satisfação que os antigos possuíam por participar das decisões públicas perde importância no período mais recente, cedendo espaço à liberdade privada. Afinal, os indivíduos sequer possuem tempo para as questões públicas, já que estão demasiadamente ocupados com as suas preocupações individuais. Há, nesse tocante uma clara divergência de prioridades nas épocas analisadas pelo autor:

[...] o objetivo dos antigos era a partilha do poder social entre todos os cidadãos de uma pátria. Era isso que eles denominavam liberdade. O objetivo dos modernos é a segurança dos privilégios privados; e eles chamam de liberdade as garantias concedidas pelas instituições a esses privilégios. (CONSTANT, 1985, p. 16).

Logo, é cediço que diante do contexto visualizado por Constant, o caminho mais adequado para a consolidação de uma prática democrática na era moderna passava pela figura da representação política. Para aquele estudioso, “o sistema representativo é uma procuração dada a um certo número de homens pela massa do povo que deseja ter seus interesses defendidos e não tem, no entanto, tempo para defendê-los sozinho”. (CONSTANT, 1985, p. 23).

E nesse quesito, quadra referir que Benjamin Constant visualiza verdadeiras virtudes no sistema representativo, porquanto se evidencia em tal prática a melhor alternativa para assegurar a liberdade individual, sem prejuízo da garantia de que os indivíduos possam dispor do tempo necessário para cuidar dos seus negócios privados. Afinal, os representantes escolhidos para a condução das coisas públicas devem ser aptos e competentes para a consecução de tal atividade. Basta, nesse contexto, que haja a possibilidade de controle da sua atuação por parte dos representados.

Mencione-se, ainda, o pensamento de John Stuart Mill (1981) acerca da representação política. Para o referido autor, tal sistemática de governo se afigura a melhor possível, por permitir uma eficiência na atuação estatal, sem prejuízo da participação popular na constituição do poder político.

Para Mill, a representação política configura um eficiente artifício

para que se viabilize a democracia em grandes agrupamentos humanos. Em sua obra acerca do governo representativo, ele conclui 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 que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do Estado. Mas como, nas comunidades que excedem as proporções de um pequeno vilarejo, é impossível a participação pessoal de todos, a não ser numa porção muito pequena dos negócios públicos, o tipo ideal de um governo perfeito só pode ser o representativo. (MILL, 1981, p. 38).

Contrário aos governos absolutistas, Mill asseverava que o sistema representativo permitia que o povo deixasse de ser uma massa passiva, comandada por um único governante. Para ele, a forma adequada de governo seria “aquela em que todo cidadão não tem apenas uma voz no exercício do poder supremo, mas também é chamado, ao menos ocasionalmente, a tomar parte ativa no governo pelo exercício de alguma função pública, local ou geral”. (MILL, 1981, p. 31).

Em elucidativa análise do pensamento deste autor, assim se manifesta Olavo Brasil de Lima Júnior (1997, p. 18):

Defensor ardoroso da democracia representativa, Mill estabeleceu como seus fundamentos, de um lado, o princípio de que os direitos e interesses de todos e de cada um só se encontram garantidos quando o interessado está disposto a sustentá-los e se dispõe a fazê-lo e, de outro, claramente relacionando fins e meios democráticos, de que a prosperidade geral será tanto maior quanto forem o “volume e a variedade das energias individuais interessadas em promovê-la”. Não haveria assim, em Mill, a imposição de limites à participação que, generalizada e ampliada, é condição da democracia.

Nota-se, assim, que Mill visualiza na representação um

mecanismo de efetiva permissibilidade da participação política do indivíduo. Não se trata, todavia, de uma perspectiva assemelhada à democracia participativa ou direta. Ao contrário. Para ele, tal sistemática, embora substancialmente mais correta, não se coaduna com o tamanho dos Estados modernos, consoante delineado anteriormente. Assim sendo, resta como melhor escolha o sistema representativo, através do qual “o povo inteiro, ou pelo menos grande parte dele, exercite por intermédio de deputados periodicamente eleitos por ele, o poder de controle supremo, que deve existir em algum lugar em todas as constituições”. (MILL, 1981, p. 47).

Todavia, embora seja um visível entusiasta da prática democrático-representativa, Mill não deixa de asseverar os riscos que lhe são inerentes. Ao fazê-lo, destaca dois principais aspectos: a inteligência limitada da assembleia e da opinião pública que lhe controla e a possibilidade de representação de apenas uma classe social, na forma do princípio majoritário.

Diante de tais preocupações, Mill (1981) defende a ampliação do sufrágio, com o claro intento de se permitir a representação das diversas categorias ou classes sociais. De outro lado, apregoa ser necessária a perseguição de constantes melhorias na educação, com o visio de eliminar o risco da inteligência limitada da assembleia e da opinião pública.

Todavia, para o referido autor, é preciso estabelecer pesos diferentes aos votos colhidos em uma sociedade com tantas variáveis sociais e econômicas. Além disso, sem embargo da necessária ampliação do direito ao voto, há casos em que efetivamente o sufrágio deve ser denegado em relação a alguns indivíduos, para que assim sejam evitados males ainda mais nefastos. Com efeito, Mill defende, por exemplo, que não podem participar do sufrágio os analfabetos, ante suas limitações e impossibilidades de discernimento, decorrentes de sua própria escolha – ou preguiça.

Emerge em tal compreensão um pensamento de viés visivelmente censitário, assemelhado ao que se fazia presente nas ideias de Benjamin Constant, como bem assevera Domenico Losurdo (2004, p. 34):

É significativo o argumento a que Mill recorre para justificar a exclusão dos analfabetos da esfera dos direitos políticos: conceder “o sufrágio a um homem que não saiba ler” é como “dá-lo a uma criança que não saiba falar” (Mill, 1916, p. 151). Está de volta a metáfora que servira a Constant

para discriminar “aqueles que a indigência mantém numa eterna dependência e condena aos trabalhos diários” e, por isso, não se mostram “mais iluminados do que as crianças quanto aos negócios públicos” (Constant, 1970, p. 100). Considerados como analfabetos ou crianças, estes seres a quem o duro trabalho impede conseguir a cultura e a maturidade cívica remetem sempre à mesma classe social à qual ambos os autores liberais negam a cidadania política. [...] Mas como fica a “universalidade do sufrágio”, apesar de tudo afirmada como princípio? Para realizá-la concretamente, dever-se-ia atuar para que “o imposto incida de forma visível até as classes mais pobres” e o “meio de aquisição” do “saber elementar” exigido para os direitos políticos “estejam ao alcance de todos” (Mill, 1916, p. 153 e 151).

Vê-se, pois, que a universalidade do sufrágio em Mill é algo diferido no tempo, um verdadeiro ideal a ser alcançado, somente sendo realizável eliminado o analfabetismo e quando “não houver mais indivíduos tão pobres que necessitem da assistência pública e não possam ser submetidos a um nível mínimo de tributação”. (LOSURDO, 2004, p. 34).

Todavia, sem embargo do caráter excludente do pensamento de Stuart Mill, que afasta claramente o direito ao sufrágio daqueles indivíduos analfabetos, que não paguem impostos ou que dependam de subvenção estatal para a sua sobrevivência, é preciso reconhecer que sua teoria traz em si um viés diferenciado e relevante, residente na percepção de que a participação da sociedade no cenário representativo é uma adequada forma de controlar e fiscalizar a atuação estatal.

Trata-se, destarte, de uma compreensão teórica que permite claramente conjugar a representação com a participação, algo que será melhor enfrentado em momento posterior do presente estudo.

## 2.4 BREVE ANÁLISE DA DEMOCRACIA NO BRASIL

Sem embargo do caráter precário e incompleto que isto representa, mas em atenção ao caráter jurídico do estudo que aqui se realiza, se buscará elucidar um pouco da história democrático-

representativa brasileira à luz dos diversos textos constitucionais já estabelecidos desde a independência do país em relação a Portugal.

Tal análise, conforme se perceberá, é realizada à luz de estudo efetivado pelo constitucionalista Paulo Bonavides (2003), intitulado ‘A Evolução Constitucional do Brasil’.

No primeiro período constitucional, correspondente à Carta Imperial de 1824, construiu-se um texto

[...] relativamente bem sucedido [...] não obstante o seu baixo grau teórico de legitimidade e suas discrepâncias com a inteireza democrática e representativa do século revolucionário que proclamara os direitos do homem e sagrara a inviolabilidade constitucional da separação de poderes. (BONAVIDES, 2003, p. 191).

Nesse momento, o país havia recentemente se libertado do domínio português, mas ainda estava sob a égide de um governo imperial, exercido por Dom Pedro I. Referida Constituição, como é sabido, foi outorgada após a dissolução da Assembleia Constituinte, e não obstante estabelecesse um sistema representativo através de eleições censitárias, acrescia à teoria da separação dos poderes o ‘Poder Moderador’, a ser exercido pelo monarca e que se sobrepunha aos demais, dando ao Imperador um poder sem paralelo.

Paulo Bonavides (2003, p. 196), ao tratar da evolução constitucional brasileira, acentua com propriedade a natureza não democrática desta carta política, afirmando que

[...] nossa primeira ‘ditadura constitucional’ ocorreu ao alvorecer do Império, foi obra do Poder Moderador, configurando, em verdade, um estranho paradoxo, do ponto de vista teórico, porquanto veio a ser exercitada precisamente por aquele Poder que havia sido concebido, teoricamente, pelo menos, como uma espécie de corregedoria dos três ramos em que se divide o exercício da soberania nacional (executivo, legislativo e judiciário).

O Império regulado pela Constituição acima mencionada perdurou no Brasil até 1889, quando adveio uma nova forma de governo, a República, acompanhada da divisão federativa do espaço físico brasileiro, forma de estado vigente até os dias de hoje. Dois anos

após o estabelecimento deste novo Estado, surgiu também uma nova carta política, a primeira Constituição Republicana, datada de 1891. Em relação à Constituição de 1824, esta novel carta política trouxe, como já dito, as inovações concernentes à instauração de uma República Federativa. Entretanto, mais do que isso, estabeleceu também o presidencialismo como sistema de governo, a exemplo do que ocorrera nos Estados Unidos da América.

Não obstante tais inovações, engana-se quem enxerga em dita Constituição a inauguração de uma verdadeira democracia neste país. Ao contrário, Paulo Bonavides (2003, p. 199) faz questão de destacar que tal não ocorreu, posto que naquele momento

[...] a república em si mesma não penetrara ainda a consciência da elite governante e da camada social hegemônica, talvez à mingua de preparação, porquanto no diagrama do novo regime os fatos atropelaram os valores; os interesses sobrepujaram as idéias; a destemperança, as vaidades e a soberba calcaram as verdades; as paixões, as ambições e os ódios escureceram o bom senso e a razão. Disso promanou a ditadura militar de Floriano<sup>2</sup> que Rui<sup>3</sup> tanto exprohou e da qual veio a ser, sem dúvida, a principal vítima.

O citado autor vai mais longe, afirmando que “épocas de federalismo autoritário – uma contradição política em termos – ocorreram no País e oscilaram, durante a Primeira República” (BONAVIDES, 2003, p. 200), numa visão claramente desprovida de esperanças em relação a um possível aperfeiçoamento democrático no período em análise.

A história brasileira mostra, ainda, que no período em que vigorou a referida Constituição distorceu-se a própria figura do presidencialismo, aplicando-se-lhe um viés eminentemente militarista, que lhe subtraía completamente a legitimidade.

Tal sistema político, marcado também pela amplamente conhecida prática de alternância entre presidentes de São Paulo e de Minas Gerais, comumente conhecida como “política do café-com-leite”, perdurou até a década de 1930, quando ganhou força um movimento

---

<sup>2</sup> Floriano Peixoto foi o segundo presidente da República brasileira, após o breve período de governo de Deodoro da Fonseca.

<sup>3</sup> Rui Barbosa, jurista, foi um dos maiores entusiastas da derrocada do regime monárquico e da instauração da República.

popular dotado de novas ideias e fórmulas de mudança. A esse respeito, salutareis são as palavras de Paulo Bonavides (2003, p. 201), para quem

A conglomada Revolução de 30 significou [...] o ponto de partida e a base de apoio de um ambicioso programa de renovação dos costumes políticos, cujo objetivo maior era o estabelecimento da verdade eleitoral, pressuposto de uma ordem representativa mais legítima, em correspondência com o sentimento nacional vigente.

Daí surgiu a Revolução Constitucionalista de 1932, movimento de insurreição contra o governo provisório de Getúlio Vargas no qual se exigia a convocação da Assembleia Constituinte prometida por ele e pela Aliança Liberal quando da revolução de 1930.

Tal movimento, em virtude da implacável repressão armada, sofreu uma derrota militar que, no entanto, “em nada obstou [...] ao triunfo da causa, logo concretizada com o ato convocatório da Constituinte de 1933. Daí resultou logo depois a promulgação da Carta de 1934”. (BONAVIDES, 2003, p. 202).

A Constituição de 1934, de brevíssima duração, até apontava para uma certa evolução democrática, tendo sido, inclusive, a primeira Constituição brasileira a prever o direito de voto para as mulheres, bem como a declarar a inexistência de qualquer diferença entre homens e mulheres enquanto uma garantia individual dos cidadãos. Não previa, todavia, mecanismos de participação direta do povo nas decisões do Estado, não obstante a subcomissão encarregada de preparar seu anteprojeto tenha chegado a discutir a possibilidade de destituição do cargo de Presidente da República mediante plebiscito.

Pouco tempo depois, entretanto, sem que sequer se pudessem observar os mecanismos minimamente democráticos previstos em referida carta, veio o golpe getulista, que inaugurou o Estado Novo, com a conseqüente promulgação de uma nova Constituição, no ano de 1937, elaborada pelo jurista Francisco Campos, a qual, destaque-se, restou pouco observada pelo próprio Getúlio Vargas.

Referida Carta Política recebeu a alcunha de “polaca”, posto que inspirada na Constituição Polonesa de 1935, e era tida por muitos como uma Constituição Fascista, desprovida de adjetivos democráticos.

Entretanto, não obstante a inexistência de uma aplicabilidade prática que a história deixa clara, há de se destacar que em referida carta se fazia presente uma série de previsões democráticas, dentre as quais se

destacam justamente alguns mecanismos de participação popular no cotidiano político, mormente no que diz respeito ao plebiscito, expressão citada por nove vezes no aludido texto. Até então, nenhuma das Constituições Brasileiras havia feito menção a tal espécie de consulta popular.

Em 1945 caiu o regime de exceção estabelecido com o Estado Novo, o que se deu em virtude de um golpe militar “inspirado no sentimento de redemocratização que se enraizara na consciência nacional ao longo dos anos da presença brasileira na Segunda Guerra Mundial” (BONAVIDES, 2003, p. 202), de tal sorte que em 1946 foi promulgada uma nova Constituição, que, segundo Paulo Bonavides, trazia consigo pontos significativamente positivos.

Entretanto, percebe-se que mais uma vez a inaplicação dos dispositivos insertos na carta política, aliada a comoções de raiz social,

[...] fizeram-na desembocar por obra da corrupção do regime presidencial na segunda ditadura do século, a mais longa e perniciosa por haver mantido aberto um Congresso fantoche, debaixo de uma Constituição de fachada, outorgada pelo sistema autoritário, que ao mesmo tempo censurava a imprensa e reprimia a formação, pelo debate livre, de novas lideranças, sacrificando assim uma geração. (BONAVIDES, 2003, p. 203).

E é nessa realidade, da ditadura militar brasileira, que durou cerca de duas décadas, que se inserem os dois textos constitucionais seguintes, de 1967 e de 1969, sendo esse último uma mera emenda que, diante da amplitude das modificações que representou no texto original, é apontada pelos estudiosos como uma Carta completamente diversa da que lhe antecedeu, ou seja, como uma nova Constituição.

Referido período da história brasileira, sombrio e lembrado sem nenhuma saudade, provido de desmandos e arbítrios por parte daqueles que detiveram o poder, constitui justamente o inverso do que se pretende tratar neste estudo. Com a ditadura, mesmo as liberdades mais fundamentais dos cidadãos restaram cerceadas, a participação política era praticamente nula, ressalvadas as manifestações contrárias ao regime que, por seu turno, eram perseguidas e impedidas com grande força pelos mecanismos de repressão.

Quadra observar, todavia, que ainda sob a égide da Carta de 1946, mesmo sem qualquer previsão constitucional autorizativa de tal instituto que não para os casos de alteração de territórios, realizou-se o

primeiro plebiscito da história brasileira, em 06 de janeiro de 1963, no qual a população resolveu pelo retorno ao sistema presidencialista, anteriormente substituído pelo parlamentarismo, através da Emenda Constitucional nº 04, de 02 de setembro de 1961.

Com a derrocada do regime ditatorial, cresceram as manifestações populares em clamor pela democracia. Deu-se aí o advento do período constitucional hodiernamente vigente, com a Carta de 1988, vista por Paulo Bonavides (2003, p. 204) como a “melhor das Constituições brasileiras de todas as nossas épocas constitucionais”, já que provida de uma série de direitos fundamentais, aliados a mecanismos garantidores de seu exercício, bem como de formas eminentemente democráticas de organização política.

Aludido texto traz, logo em seu art. 1º, parágrafo único, a previsão expressa do caráter democrático do Estado brasileiro, enaltecendo tanto o elemento representativo quanto a possibilidade de exercício do poder político, *in verbis*:

Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se Estado Democrático de Direito e tem como fundamento:

[...]

Parágrafo único – Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Vê-se, pois, que nos dias atuais, ao menos sob o aspecto formal, o sistema democrático constitui uma garantia de morada constitucional, posto que expressamente previsto na Carta Magna brasileira.

Destaque-se, porém, que não obstante o caráter eminentemente representativo da democracia brasileira, o próprio legislador constituinte prevê a convivência entre a representação política e a participação popular. Tanto isso é verdade que, mais adiante, o diploma máximo em análise prevê, de forma expressa, formas de exercício direto do poder pela sociedade, conforme se depreende do teor do art. 14 CF, ora transcrito:

Art. 14 – 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.

Com base em tal previsão normativa, resta configurada a existência no Brasil do que o autor português J.J. Canotilho (2003, p. 294-295) costuma denominar Democracia Semidireta, posto que para ele,

o exercício do poder directamente pelo povo – democracia directa – pressupõe uma estrutura territorial e social praticamente inexistente na época actual. O arquétipo dos Town Meetings americanos ou dos Landsgemeneinde suíços desapareceu quase por completo nas democracias constitucionais complexas (crf., entre nós, art. 245.º da CRP, onde se vê o “plenário de cidadãos eleitores”). Não desapareceram, porém, os mecanismos político-constitucionais de democracia semi-directa, progressivamente presentes nas constituições modernas de vários Estados (Suíça, Irlanda, França, Áustria, Alemanha, Itália, Suécia).

Todavia, não obstante a previsão autorizativa da utilização de institutos de participação popular e o reconhecimento de sua existência por estudiosos da matéria, tais espécies pouco vêm sendo utilizadas no Brasil.

A realidade sócio-econômica, bem como os interesses escusos dos pseudo-representantes da sociedade nos poderes estatais parecem não contribuir para a efetivação dessa forma de exercício da cidadania. Ilustrando esta problemática, Paulo Bonavides (2003), em análise desta matéria, enxerga com pessimismo o cenário atual. Para ele, o

[...] povo que não é povo, a multidão que não é gente, a massa que se deixou domesticar, a classe média que já não tem influência no poder e jaz oprimida, o proletariado que perde cada vez mais a capacidade de luta e é perseguido no salário configuram o retrato social da falsa república onde desde muito não sobrerrestam senão traços ou vestígios de cidadania. (BONAVIDES, 2003, p. 12).

E é diante desta realidade brasileira que deve prosseguir a presente pesquisa. Os vícios da democracia representativa hoje vigente, facilmente percebidos nos episódios que se observam dia a dia no

cenário político nacional, trouxeram a tona uma discussão acerca da viabilidade – ou seria uma necessidade!? – da participação popular na política, com vistas a diminuir as distorções que a representação política vem promovendo na própria essência da democracia.

E tal participação popular, conforme bem se verá no decorrer do presente estudo, não se restringe tão somente aos mecanismos de democracia direta constitucionalmente previstos. A par disso, existem outras esferas políticas de participação que não podem ser desconsideradas.

E um desses espaços de participação popular reside nos partidos políticos. Em relação a tais instituições, faz-se mister registrar a importância que representou a Constituição Federal de 1988. Segundo Orides Mezzaroba (2004, p. 260)

[...] os Partidos foram definitivamente constitucionalizados no Brasil, pela Carta em vigor. Pela primeira vez, o tratamento dado às organizações partidárias tem como ponto de partida uma concepção formal e materialmente democrática de Estado e dos Partidos Políticos, ainda que o legislador constituinte tenha negligenciado a definição textual da função efetiva dos Partidos Políticos brasileiros na nova ordem jurídico-política para além de uma repartição encarregada de conceder legendas eleitorais.

Adiante-se, destarte, um aspecto que será melhor analisado no último capítulo desse estudo, qual seja: os partidos políticos como ambiente de efetiva participação popular. Percebe-se nas palavras de Orides Mezzaroba (2004) que talvez a Constituição Federal de 1988 tenha caminhado mal ao deixar de melhor tratar destas relevantes estruturas de articulação política, permitindo um claro desvirtuamento de suas finalidades.

Entretanto, antes da adentrar nessa seara, é importante analisar e compreender as potenciais crises e as vicissitudes do regime democrático-representativo, o que se fará já no capítulo seguinte.

### 3 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: A NECESSIDADE DE UMA REESTRUTURAÇÃO DEMOCRÁTICA

No capítulo anterior foram analisadas as bases teóricas da representação política, com ênfase para a descrição das ideias dos principais autores que conceberam tal sistemática de formalização da democracia.

A par disso, convém reconhecer que a representação é, de fato, um fenômeno aparentemente inevitável no cenário político contemporâneo.

Afinal, em face de diversas peculiaridades da formação estatal nos dias de hoje, a condução dos negócios públicos por uma assembleia composta por todos os indivíduos que fazem parte da sociedade tende a ser algo verdadeiramente irrealizável.

A esse respeito, quadra destacar a impressão levada a efeito por Robert A. Dahl (2001). Para o referido autor, um dos maiores impeditivos da chamada “democracia direta” no atual contexto é o próprio tamanho dos Estados, senão veja-se:

O tamanho tem importância. O número de pessoas numa unidade política e a extensão do seu território têm conseqüências para a forma da democracia. [...] Talvez hoje e cada vez mais no futuro seja possível resolver o problema territorial com o emprego dos meios de comunicação eletrônicos [...] Contudo, uma coisa é possibilitar “reuniões” eletrônicas e outra muito diferente é resolver o problema **apresentado** por números imensos de cidadãos. Além de certo limite, a tentativa de fazer com que todos se reúnam e se envolva em discussão frutífera, mesmo por meios eletrônicos, torna-se um disparate. (DAHL, 2001, p. 120-121).

Depreende-se da visão acima reproduzida uma percepção de real incredulidade no que concerne à participação popular na gestão dos negócios públicos. Ao prosseguir com sua análise, Dahl (2001) realiza uma série de exercícios aritméticos que, em princípio, demonstram o quão inviável seria a prática democrático-participativa nos grandes agrupamentos humanos.

Apenas a título de ilustração, verifique-se um pequeno trecho da exposição realizada pelo citado estudioso:

[...] Imagine agora, por exemplo, uma aldeia de duzentas pessoas, das quais cem adultos, todos os quais assistem às reuniões das assembleias. Cada um deles tem o direito de falar por dez minutos. Esse modesto total exigiria dois dias de oito horas de reunião – o que não é impossível, mas com toda a certeza não é nada fácil de conseguir! Por enquanto, mantenhamos o nosso pressuposto em apenas dez minutos para a participação de cada cidadão. Conforme aumentam os números, mais absurda se torna a situação. Numa “*polis* ideal” de dez mil cidadãos com plenos direitos, o tempo requerido ultrapassa em muito quaisquer limites toleráveis. Os dez minutos concedidos a cada cidadão exigiriam mais de duzentos dias de oito horas de trabalho! A concessão de meia hora a cada um exigiria quase dois anos de reuniões constantes! (DAHL, 2001, p. 122).

De outro lado, não obstante seja um caminho aparentemente inviável atribuir a grandes assembleias de cidadãos a gestão das questões públicas, não se pode deixar de destacar a existência de uma série de vicissitudes que permeiam o sistema representativo.

Afinal, sem deixar de reconhecer sua hegemonia e sua potencial inevitabilidade em tempos contemporâneos, não é possível fechar os olhos para os defeitos que evidencia a representação política em sua formatação atual.

Ao analisar tal aspecto, percebe-se que as críticas e desconfiâncias que dizem respeito à sistemática da representação não são exatamente uma novidade. Ao contrário, remontam ao tempo da própria concepção de tal formato, no âmbito das teorias contratualistas sobre a gênese do Estado moderno – verifique-se, no capítulo anterior, as ideias que eram então defendidas por Hobbes e Locke.

Com efeito, já àquela mesma época, Jean-Jacques Rousseau (2003) alertava com veemência para a nocividade da prática representativa, ocorrida em detrimento da efetiva participação do indivíduo no seio político, por entender que a representação significava verdadeira fraude, cujo resultado não era outro que não a alienação da própria soberania.

Para uma análise adequada dessa e de outras questões, serão trazidas à baila as ideias de alguns dos principais estudiosos que se ocuparam de problematizar a representação política, o que certamente

permitirá uma mínima compreensão da verdadeira crise que é atualmente vivenciada pela chamada democracia representativa. Escolheu-se, para tal intento, três grandes teóricos que se envolveram na análise desta temática: Jean-Jacques Rousseau, Boaventura de Sousa Santos e Paulo Bonavides.

Antes disso, no entanto, convém pontuar alguns aspectos preambulares, que certamente permitirão uma visualização introdutória e mais abrangente da crise aqui versada.

### 3.1 ALGUNS ELEMENTOS CARACTERIZADORES DA CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Há autores que sustentam, de forma até um pouco simplista, que tanto a democracia direta quanto a democracia representativa seriam apenas variantes de uma mesma espécie de organização política. Esse é o entendimento, por exemplo, externado por Michelangelo Bovero (2002, p. 40), para quem

Tanto a democracia direta quanto a democracia representativa são democracias, uma vez que o direito de participação política é igualmente distribuído a todos os membros da coletividade, sem exclusões de nascimento, de gênero, de classe ou de patrimônio. A oposição entre a democracia direta e a representativa concerne à distinta estrutura do processo decisório político [...].

Não se pode negar, destarte, que a visão manifestada por Bovero se afigura bastante coerente. Afinal, se baseia em um desenvolvimento teórico marcado pela racionalidade, que perdura já há bastante tempo. Todavia, o que empiricamente se enxerga na realidade política vigente é uma verdadeira distorção do paradigma aparentemente perfeito de que tanto o exercício direto do poder quanto a representação política seriam formas válidas e eficazes de organização político-democrática.

No Brasil, por exemplo, desde a derrocada do regime militar, aí incluída a promulgação da carta constitucional em vigor, o que se verifica na democracia representativa que se instaurou – destaque-se que aqui se está tratando da democracia enquanto sistema político, e não em relação às liberdades democráticas garantidas aos indivíduos, bem avançadas em relação ao passado – é que o cenário está longe do ideal.

É bem verdade que os cidadãos têm o poder de eleger os

membros componentes do Parlamento e os Chefes do Poder Executivo, nas três esferas da Federação (União, Estados e Municípios), em um claro exercício de poder político, garantido através de um voto “direto, secreto, universal e periódico”. Comparando-se isso à realidade que vigorou em outros períodos da história brasileira, é forçoso reconhecer a ocorrência de uma considerável evolução democrática.

Entretanto, o que se enxerga no cenário político nacional é que os representantes eleitos pelo povo nem sempre – ou quase nunca – exercem legitimamente o mandato no qual foram investidos. Ao contrário, tais representantes muitas vezes olvidam por completo da função pública que exercem, deixando de se preocupar com os anseios de seus eleitores ou com o bem-estar da sociedade em geral. Pode-se asseverar, em uma percepção empírica do contexto analisado, que os representantes eleitos muitas vezes atuam em defesa de interesses meramente privados, que não raramente são até mesmo nocivos à coletividade.

Ainda analisando a realidade brasileira, percebe-se que o Congresso Nacional aponta sinais de verdadeira inoperância, causando desconfiância em uma grande parcela da sociedade. Não é à toa, por exemplo, que se discute com tanta veemência nos dias de hoje o chamado ativismo judicial. Afinal, em muitos casos, o Poder Judiciário tem sido conduzido a verdadeiramente substituir o papel do Parlamento eleito, como fez recentemente ao reconhecer a regularidade da união estável entre pessoas do mesmo sexo, não obstante o completo silêncio legislativo acerca dessa matéria, cuja repercussão social é evidente e que, sem sombra de dúvidas, já há algum tempo merecia um tratamento normativo mais adequado.

Mencione-se, outrossim, que as promessas feitas em sede de campanha eleitoral raramente são cumpridas pelos governos eleitos. Os programas sociais e as mudanças estruturais esperadas das últimas gestões não se evidenciaram concretamente, o desemprego continua às portas da sociedade e o tão alardeado espetáculo do crescimento muito mais serviu como uma expressão publicitária do que como norte a ser efetivamente alcançado pela atuação estatal.

Resta, assim, em grande monta, ilegitimado o próprio poder constituído. Ou seja, os representantes do povo, cujos interesses aparentemente não coincidem com os de seus eleitores, ostentam em seus mandatos um vício quase que insanável, verdadeiro impeditivo da permanência dos mesmos no exercício do poder, qual seja, a ausência da legitimidade política necessária para a função que exercem.

Outra não é a conclusão a que têm chegado diversos autores, dentre os quais merece destaque o constitucionalista cearense Paulo Bonavides, cujo pensamento será melhor analisado um pouco adiante.

Entretanto, ainda em uma abordagem preliminar do tema, convém destacar o que foi dito por Alain Touraine (1996, p. 82) acerca desta ilegitimidade que permeia a atuação dos representantes eleitos:

O que se passa quando os atores políticos não estão submetidos às demandas dos atores sociais e, portanto, perdem sua representatividade? Assim, desequilibrados, podem pender do lado do Estado e destruir a primeira condição de existência da democracia, ou seja, a limitação do poder. Mas se essa situação não se produzir a sociedade política pode se libertar dos elos estabelecidos com a sociedade civil e, ao mesmo tempo, com o Estado e ter como único objetivo o aumento de seu próprio poder.

Em regra, pela lógica do regime democrático representativo, aquele político eleito pelo povo que não pautasse sua atuação de acordo com os interesses de quem o elegeu, restaria penalizado no pleito seguinte, já que não conseguiria alcançar a quantidade de votos necessária à recondução para o cargo pretendido, em face da sua má atuação no mandato anterior.

Entretanto, o que se percebe em tempos contemporâneos, e com ênfase na realidade política brasileira, é que tal fenômeno raramente ocorre. O povo, por desinformado ou ludibriado que se encontra, jamais sabe quais foram as ações do candidato em quem votou, até porque, muitas vezes, os cidadãos sequer recordam em quem votaram, em face da ampla campanha de persuasão e de captação de votos que antecede cada momento eleitoral.

O voto, instrumento de controle dos gestores públicos, tem sido cada vez mais esvaziado em sua função precípua, já que as eleições se transformaram em uma grande campanha de marketing pessoal dos candidatos, que comumente logram ser eleitos não por demonstrarem comprometimento com as causas sociais ou com os anseios da coletividade, mas por uma falsa imagem construída através de técnicas maliciosas de publicidade e, ao lado disso, pelo poderio econômico exercido durante a campanha respectiva.

Trata-se, sem dúvidas, de uma crise de amplo alcance e para a qual contribuem múltiplos e variados fatores. Analisando com maior

ênfase a realidade latino-americana, Antonio Carlos Wolkmer (2001, p. 87) assim se manifesta:

Na verdade, a crise da representação vem acompanhada de uma crise maior da própria política expressa pela perda de eficácia e confiabilidade nos partidos políticos, na administração estatal, no legislativo e no poder judiciário. Tendo em vista a realidade periférica como a dos países latino-americanos, pode-se encontrar uma primeira explicação (conjuntural) no fato de que a democracia existente não é realmente representativa, mas uma delegação engendrada e manipulada por lideranças de tradição caudilhesca [...].

O estudioso argentino Daniel Delgado (1998), por seu turno, também se debruçando sobre a realidade latino-americana, visualiza e esquematiza seis aspectos que, no seu sentir, servem para explicar a complexa crise do sistema representativo, os quais serão rapidamente mencionados doravante.

Para o referido autor, um dos fatores que tem contribuído enormemente para o insucesso da representação política reside no constante descumprimento dos programas de governo por parte dos mandatários da sociedade. Com efeito, é cada vez maior a distância entre os programas partidários e o conteúdo das decisões adotadas pelos políticos profissionais alçados ao poder. Logo, quando da eleição de tais representantes, os cidadãos sequer possuem condições adequadas de nortear suas escolhas à luz de efetivas diretrizes de atuação dos candidatos, já que geralmente não é possível acreditar no que eles dizem.

O fenômeno em tela é tão curioso que, em eleições proporcionais para o Congresso Nacional recentemente ocorridas no Brasil, em face do peculiar sistema de coligações partidárias vigorante no país e, além disso, das regras atinentes à consolidação dos quocientes eleitoral e partidário, foi possível vislumbrar membros de partidos liberais eleitos com o auxílio dos votos depositados em partidos comunistas ou socialistas. Fica evidente, destarte, a completa irrelevância das correntes ideológicas e dos programas partidários no cenário eleitoral e, na mesma senda, dos programas de governo, cujo cumprimento não é acompanhado ou cobrado em nenhuma instância da atuação política.

Outro fenômeno nefasto referido por Delgado reside na

malfadada corrupção que se alastra no seio da classe política. Segundo Wolkmer (2001, p. 92),

[...] A corrupção que toma conta da classe política atravessa os detentores do poder, favorecendo a emergência de uma ética do “vale-tudo”, da irresponsabilidade e da hipocrisia. A corrupção presente no legislativo e no executivo se arrasta no âmbito do poder judiciário, tornando-se um espaço subserviente aos “donos do poder” e às grandes elites econômicas.

Nesse tocante, convém reconhecer que a realidade político-institucional brasileira é bastante rica em exemplos, inclusive no âmbito da atual gestão do governo federal. A cada dia que passa, mais e mais escândalos de corrupção têm sido trazidos ao conhecimento da sociedade. A substituição de Ministros de Estado (um atrás do outro) e de outros membros do alto escalão governamental, após a divulgação de escândalos de corrupção nos veículos de comunicação, tem sido a tônica dos últimos meses no panorama político nacional.

E o que mais desalenta o intérprete dos fatos contemporâneos é constatar que tal fenômeno – a corrupção – se faz presente desde as mais longínquas eras da história política brasileira. Mencione-se, sobre esse tema, a perspectiva apresentada por Raymundo Faoro (2001, p. 99-100), em seu clássico ‘Os Donos do Poder’, ao deduzir que a corrupção brasileira é uma verdadeira herança deixada pelos colonizadores portugueses:

Tudo acabaria – mesmo alterado o modo de concessão do comércio – em grossa corrupção, com o proveito do luxo, que uma geração malbaratada, legando à estirpe a miséria e o fumo fidalgo, avesso ao trabalho. A corte, povoada de senhores e embaixadores, torna-se o sitio preferido dos comerciantes, todos, porém, acotovelados com a chusma dos pretendentes – pretendentes de mercês econômicas, de cargos, capitânicas e postos militares. [...] O funcionário está por toda parte, dirigindo a economia, controlando-a e limitando-a a sua própria determinação. Uma realidade política se entrelaça numa realidade social: o cargo confere fidalguia e riqueza. A venalidade acompanha o titular, preocupado em se perpetuar no exercício da parcela de poder que o acompanha. A expressão

completa desta comédia se revela numa arte, cultivada às escondidas: a arte de furta. A nota de crítica e de censura flui de duas direções, ao caracterizar o enriquecimento no cargo como atividade ilícita: a ética medieval, adversa à cobiça, e a ética burguesa, timidamente empenhada em entregar o comércio ao comerciante.

Em análise de episódios mais recentes de corrupção política, Filomeno Moraes (2010, p. 127-128) demonstra claramente a persistência do exercício viciado do poder político no cenário nacional. Para o referido autor,

[...] ainda persiste no Brasil um estilo de fazer política extremamente atrasado e antirrepublicano, próprio de sociedades de corte oligárquico, estilo este que funciona à base da troca de bens públicos e que faz com que a vida política brasileira em boa medida funcione de acordo com o seguinte figurino: no sentido ascendente, através da distribuição de bens e vantagens aos poderosos em troca de apoio político; no sentido descendente, na interação com determinados setores das classes subalternas, através do clientelismo.

Em prosseguimento do seu pensamento esquemático, Daniel Delgado vai também apresentar como fator preponderante para a crise da representação política o verdadeiro declínio de vários setores sociais. Com efeito, com a ampliação considerável da parcela mais pobre da população, a culpa – ou responsabilidade – por tal evento passa a ser atribuída à classe política, eis que dela decorre a verdadeira ineficiência na atuação estatal, em uma perspectiva de necessária cobertura dos riscos sociais, dentro do chamado Estado Social, cuja construção teórica é mais recente, já que fortalecida ao longo do século XX.

Além disso, ainda na senda do pensamento de Daniel Delgado, percebe-se também uma crescente complexidade das questões que reclamam a atuação estatal. Tal complexidade, como é cediço, exige uma especialização técnica e um grau de profissionalização cada vez maiores, raramente ostentados pelos atores tradicionais da arena política.

E nessa questão, verifica-se que certamente em face da forma autorreferente que vem marcando o exercício do poder político, e como forma de garantir a constante obtenção dos apoios políticos e partidários

necessários à manutenção desse mesmo poder pelo grupo dominante, a escolha dos componentes das variadas equipes governamentais, em todas as esferas de atuação estatal, raramente é concebida em razão da adequação ou da capacitação técnica dos nomes indicados para os chamados cargos de confiança.

Ao contrário, a repartição do poder e o clientelismo são práticas comezinhas, e têm permitido a assunção a cargos importantes e estratégicos para atuação governamental de pessoas que não têm se mostrado suficientemente aptas ao desenvolvimento de políticas públicas efetivas, o que gera consequente ineficiência, com a inevitável insatisfação do destinatário final da atuação estatal, que é a sociedade.

Outro aspecto de relevo, conquanto explicativo para a crise do modelo representativo aqui analisada, reside no verdadeiro esgotamento dos grandes discursos de legitimação e de ação política. Ao tratar dessa questão, Delgado (1998, p. 140) assevera que perderam força e espaço as grandes utopias da sociedade, ante o considerável esvaziamento dos tradicionais intentos revolucionários e emancipatórios. Para ele, o que ocorre nos tempos atuais é uma “crise cultural que gera uma orientação crescente ao individualismo”, que tem impedido a consolidação de práticas participativas, em face da verdadeira desestruturação da sociedade organizada.

Por fim, Delgado (1998) aponta, ainda, o papel que vem sendo desempenhado pelos meios de comunicação nos tempos atuais como um elemento de consolidação da crise vivenciada pelo sistema democrático representativo. Ao fazê-lo, o referido autor defende que os mecanismos de comunicação – mídia em geral – têm sido cada vez mais utilizados como um artifício para a consolidação de interesses econômicos escusos e hegemônicos.

A esse respeito, destrinchando o posicionamento defendido por Delgado (1998), veja-se a exposição levada a efeito por Antonio Carlos Wolkmer (2001, p. 94):

Na prática, os meios de comunicação têm servido como instrumento ideológico de imposição e manipulação por parte dos “donos do poder”. Certamente que a força de pressão da mídia e sua operacionalidade com as metas das elites econômicas e políticas legitimam a “poucos grupos grande capacidade de construção de planos e de posições deliberadas da opinião pública. Os meios de comunicação podem construir uma ordem de prioridades e instaurar problemas que

nem sempre respondem aos interesses reais da sociedade, mas sim como defensores de seus próprios interesses”.

Para além da análise levada a efeito por Daniel Delgado (1998), cujo principal mérito, como referido alhures, é o de consolidar uma esquematização absolutamente clara de fatores realmente preponderantes na consolidação da crise da representação política, não se pode esquecer o papel que vem sendo desenvolvido pelos partidos políticos nesse desolador cenário.

Com efeito, em que pese tal aspecto deva ser melhor aprofundado no capítulo seguinte, no bojo do qual os partidos políticos serão apontados como um ambiente teoricamente propício à efetiva participação política do cidadão, em uma perspectiva de melhoramento da *práxis* democrática no sistema representativo, pode-se asseverar com razoável tranquilidade que, em tempos hodiernos, há um verdadeiro desvirtuamento no funcionamento de tais instituições.

Afinal, vários autores já destacaram – dentre os quais Hans Kelsen (2000) – a imprescindibilidade dos partidos políticos para o funcionamento do sistema democrático-representativo. Tais entidades, como é cediço, deveriam permitir a união dos indivíduos conforme suas afinidades políticas, “com o fim de dirigir a vontade geral para os seus fins políticos, de tal forma que, entre o indivíduo e o Estado, se insiram aquelas formações coletivas que como partidos políticos, sintetizem as vontades iguais de cada um dos indivíduos”. (KELSEN, 2000, p. 40).

Entretanto, sem embargo da sua importância – ou imprescindibilidade –, o fenômeno do desvirtuamento dos partidos políticos tem sido percebido empiricamente no cotidiano de tais instituições, constituindo objeto de análise para diversos estudiosos do tema. Dentre eles, pode-se destacar Celso Fernandes Campilongo (1997). Para ele, as instituições partidárias não têm conseguido, em seu espectro de atuação, captar adequadamente os anseios da sociedade, para sua conseqüente transformação em decisões políticas. Ademais, é cada vez mais difícil vislumbrar a diversidade ideológica que deveria marcar a multiplicidade de programas partidários, sendo até mesmo possível desconfiar da inexistência, em dias atuais, da tradicional dicotomia entre “direita” e “esquerda”<sup>4</sup>.

Veja-se, a esse respeito, a percepção de Campilongo (1997) ao

---

<sup>4</sup> Deixa-se de adentrar, por uma limitação estrutural da pesquisa, na severa discussão a recair sobre este tema, evidenciada com clareza no já clássico estudo de Norberto Bobbio (2001a).

tratar dos partidos políticos. Para ele, a representação partidária

[...] vai se revelando pouco habilitada para o exercício das funções de integração social, de produção de identidades coletivas e de socialização política. [...] os partidos não se constituem mais no único nem no principal leito institucional onde deságuam as reivindicações populares [...]. Portanto, a crise dos partidos diz respeito à relação destes com a sociedade. Reflete sua incapacidade de filtrar as demandas sociais e transformá-las em decisões políticas. (CAMPILONGO, 1997, p. 96-97).

Percebe-se, nesse contexto, que a descrença em relação às estruturas partidárias – e à representação política em geral – é tão contumaz, que já alcançou inclusive o âmbito literário-romancista.

A título de exemplo, mencione-se que o famoso literato José Saramago, em obra irônica e sarcástica acerca de uma fantasiosa cidade portuguesa, concebeu o dia em que a maior parte da população daquela localidade, instada a eleger seus representantes, utilizou-se em sua grande maioria de “votos em branco”, que somaram o total de 83% de todos os votos válidos. Diante desse acontecimento, nenhum dos partidos políticos ali em funcionamento, ironicamente representados como “partido da direita – p.d.d.”, “partido do meio – p.d.m.” e “partido da esquerda – p.d.e.”, que no fundo não possuíam maiores diferenças ideológicas, e sim um idêntico interesse – a emergência ao poder –, conseguiu alcançar o governo.

O que ocorreria caso tão inusitado acontecimento se verificasse? Instaurar-se-ia o caos nas organizações político-democráticas? Seria um caso de devaneio coletivo, o qual acarretaria num verdadeiro colapso social? A resposta apresentada por Saramago encontra-se já no título da sua obra: ‘Ensaio sobre a Lucidez’. Para o escritor, ao proferir o “voto em branco”, o eleitor da cidade representada no romance não agiu de forma equivocada e nem tampouco demonstrou descaso para com as instituições democráticas. Agiu, de forma singela, imbuído de indubitável “lucidez”. (SARAMAGO, 2004).

Todavia, conforme já sinalizado alhures, até mesmo em face do enfoque diferenciado que se pretende atribuir ao papel dos partidos políticos no capítulo seguinte, adia-se a discussão que lhes diz respeito para aquele momento, em busca de uma melhor estruturação temática do estudo em curso.

Passa-se, assim, à análise dos já referidos autores – Jean-Jacques Rousseau, Boaventura de Sousa Santos e Paulo Bonavides – os quais, como dito anteriormente, trataram de problematizar as estruturas de representação política, apontando suas principais vicissitudes e defeitos.

### **3.1.1 Os vícios da representação política segundo Jean-Jacques Rousseau**

O filósofo suíço Jean-Jacques Rousseau ocupa, ao lado de Thomas Hobbes e John Locke, uma posição de indiscutível importância para a compreensão das clássicas teorias contratualistas sobre a gênese do Estado Moderno. Entretanto, diferentemente dos dois outros autores aqui referidos, seu pensamento se marcou pela verdadeira aversão à figura da representação política, conforme ficará bem claro nas linhas que se seguem.

A rigor, nenhum pensador contemporâneo de Rousseau atribuiu à participação política do indivíduo um papel tão relevante. Com efeito, Rousseau foi um árduo defensor da democracia direta, por enxergar na representação política uma verdadeira fraude, passível de restringir a liberdade dos indivíduos, a qual, segundo deduz, somente se verifica, nesse modelo, no momento da eleição ou do voto. Para ele, enquanto sistemática de organização política, a representação implica inexoravelmente na alienação da soberania pertencente ao corpo social, sendo este um problema insuperável de tal modelo.

Analisando a diferença entre os pensamentos de Locke – que, como dito no capítulo anterior, desenvolveu verdadeiros pilares para a compreensão da representação política, com ênfase no papel do Parlamento – e Rousseau, assim se manifesta Miguel E. Vatter (1996, p. 31):

[...] según Locke la integración de los hombres en sociedad sólo puede preservar sus derechos naturales si cada cual transmite la posibilidad de obedecerse a sí mismo, lo que implica un gobierno representativo; mientras que, según Rousseau, para transmitir esa libertad natural, si uno quiere seguir obedeciéndose a sí mismo, es necesario formar parte del ‘pueblo soberano’ cuya facultad de auto-normación no puede ser nunca transmitida al Estado.

Vê-se, portanto, que ao desenvolver sua teoria, Rousseau concebe a existência de uma soberania eminentemente popular, assim entendida como o poder pertencente aos membros da sociedade, que culmina na formação da vontade geral. Tal soberania, na compreensão do autor aqui estudado, não pode ser alienada ou dividida, sendo intrínseca aos próprios cidadãos.

Tal percepção fica bastante clara nos tópicos iniciais do ‘livro II’ da obra mais famosa de Rousseau, ‘Do Contrato Social’, como se vê nos excertos a seguir reproduzidos:

[...] só a vontade geral pode dirigir a força do Estado segundo o fim de sua instituição, o bem comum [...]

Digo, portanto, que não sendo a soberania mais que o exercício da vontade geral, não pode nunca alienar-se; e o soberano, que é unicamente um ser coletivo, só por si mesmo se pode representar. É dado transmitir o poder, não a vontade.

[...]

A soberania é indivisível pela mesma razão de ser inalienável. Porque ou a vontade é geral, ou não; ou é a do corpo do povo, ou só de uma parte dele. No primeiro caso, a vontade declarada é um ato de soberania e faz a lei. No segundo, não é mais que uma vontade particular, ou ato de magistratura; é, quando muito, um decreto. (ROUSSEAU, 2003, p. 39-40).

Na leitura da referida obra – ‘Do Contrato Social’ –, percebe-se que para Rousseau há dois momentos que merecem ser distinguidos com o devido cuidado. O primeiro deles corresponde à formalização da vontade geral, o que se dá através da lei. Tal momento reclama a participação direta e indispensável de todo o corpo social, ante a soberania que lhe é própria e indelegável.

O segundo momento, de mera aplicação dessa lei, pode até ser feito por intermédio de representantes escolhidos, para fins de pura e simples execução da vontade anteriormente externada pelos indivíduos, reunidos na qualidade de membros do contrato social.

Logo, à luz do pensamento rousseauiano, é até possível que o povo escolha representantes, mas jamais para fins de formação da vontade geral, o que não se coadunaria, em seu sentir, com a lógica democrática.

Em análise bastante elucidativa das ideias de Rousseau, Pietro

Costa (2010, p. 181-182) produz a seguinte síntese:

A representação é um esquema inaceitável porque se interpõe entre os indivíduos e o soberano inventando a separação deles: para Rousseau, os indivíduos não autorizam um terceiro a agir como soberano, mas são eles próprios soberanos, no momento em que decidem contratualmente de constituir-se como corpo político, como “eu comum”. Exatamente enquanto parte do corpo soberano, o sujeito é um *citoyen* e cessa de ser um simples *bourgeois*. Antes da constituição de um soberano que coincide com os sujeitos, não existe propriamente, para Rousseau, um cidadão, que é tal enquanto singularmente e diretamente pertencente à *civitas*. [...] Inversamente, separar o sujeito da *civitas* significa anulá-lo como cidadão e torná-lo novamente servo [...].

Vê-se, assim, que para Rousseau o simples fato de participar da escolha de representantes, por intermédio de um procedimento eletivo, não implica conferir liberdade ao indivíduo, alçando-lhe a condição de cidadão. Ao contrário, debruçando-se sobre o cenário inglês, Rousseau (2003, p. 92) é muito claro ao deduzir que

julga-se livre o povo inglês, e muito se engana, que o é só durante a eleição dos membros do parlamento, finda a qual, hei-lo na escravidão, hei-lo nada; e como ele emprega os breves momentos de sua liberdade, merece que a perca.

Assim sendo, ao invés de conferir liberdade ao sujeito, Rousseau caracteriza a representação política como um elemento de consagração da servidão humana, eis que termina por afastar a liberdade inalienável do sujeito, que somente seria realizada por intermédio da sua imediata participação no corpo político.

Tem-se, portanto, que, para o autor aqui estudado, a vontade geral deve ser expressa diretamente pelos cidadãos, e não por intermédio da delegação de poderes a um representante, o que configura uma fraude ao intento democrático.

Registre-se, ainda nesse tocante, que essa manifestação do corpo social para a consolidação da vontade geral é aquela que se foca estritamente no que Rousseau denomina interesse comum. Afinal,

Há comumente grande diferença entre a vontade de todos e a vontade geral; esta só fita o interesse comum; aquela só vê o interesse, e não é mais que a soma das vontades particulares; porém quando tira dessas vontades as mais e as menos, que mutuamente se destroem, resta por soma das diferenças a vontade geral. (ROUSSEAU, 2003, p. 41).

Percebe-se, portanto, que no auge do pensamento iluminista, praticamente ao mesmo tempo em que se concebia a própria representação política em seu formato moderno – vide concepções de John Locke –, tal sistemática já era problematizada e criticada por importantes autores, dentre os quais se destaca a figura de Jean-Jacques Rousseau.

É possível infirmar, destarte, que não obstante sua hegemonia ao longo dos séculos XVIII a XX, a democracia representativa jamais deixou de contemplar críticas ou dúvidas quanto à sua pertinência e adequação, sendo as palavras de Rousseau um exemplo concreto desta problematização que sempre acompanhou tal modelo.

Todavia, não obstante fosse realmente um defensor da democracia direta, percebe-se no pensamento do próprio Rousseau certa desesperança quanto ao ideal democrático por ele concebido.

Afinal, várias eram as exigências para a consolidação da prática democrática no formato idealizado. Com efeito, ao separar a soberania do governo, atribuindo à própria sociedade a formalização da “vontade geral”, Rousseau passou a perceber o quão essenciais eram o tamanho do Estado e outras diversas variáveis, para que assim pudesse se tornar minimamente possível a reunião dos indivíduos para os fins deliberativos pretendidos. Nesse contexto, verifica-se que a consolidação da organização política imaginada por Rousseau exigia uma série de características de difícil combinação:

Primeiramente, bem pequeno o Estado, em que se ajunte facilmente o povo e onde seja fácil a cada cidadão conhecer todos os demais; em segundo lugar, grande simplicidade nos costumes, que evite a multidão de negócios e discussões difíceis; muita igualdade ainda nas classes e nas fortunas, sem o que não poderia subsistir longo tempo a igualdade nos direitos e na autoridade; ao fim, pouco ou nenhum luxo; porque luxo é o efeito das riquezas, ou as faz precisas e corrompe ao mesmo tempo,

este com a possessão, aquele com a cobiça; o luxo vende a Pátria à frouxidão e à vaidade, rouba ao Estado todos os cidadãos para submeter uns aos outros, e todos à opinião. (ROUSSEAU, 2003, p. 71).

E, certamente, em face da grande dificuldade na conjugação desses requisitos, o próprio Rousseau passa a desconfiar da possibilidade democrática por ele aduzida, senão veja-se:

Rigorosamente nunca existiu verdadeira democracia, e nunca existirá. É contra a ordem natural que o grande número governe e seja o pequeno governado.

Não se pode imaginar que o povo reúna-se continuamente para cuidar dos negócios públicos, e é fácil ver que não poderia estabelecer comissões para isso sem mudar a forma de administração.

[...]

Se houvesse um povo de deuses, seria governado democraticamente, mas aos homens não convém tão perfeito governo. (ROUSSEAU, 2003, p. 71-72).

Logo, o que se extrai da perspectiva rousseaniana é que a democracia direta é único caminho adequado, ante as inegáveis vicissitudes da representação política. Entretanto, infelizmente talvez não seja possível trilhá-lo.

Ademais, faz-se mister ressaltar que, embora seja a base para toda uma compreensão da democracia e da própria formação do Estado Moderno, mormente em face da concepção de elementos valiosos como o ‘contrato social’ e a ‘vontade geral’, o pensamento de Rousseau, como sói ocorrer, não está imune a críticas.

Em interessante estudo das ideias deste filósofo, o cientista político Wanderlei Guilherme dos Santos (2007, p. 73-78) aponta claramente para o paradoxo que se faz presente em sua obra:

Sustento a existência de um paradoxo no universo rousseauniano, que formulo da seguinte maneira: o que cada cidadão deseja como soberano (o governo de que é elemento constitutivo) – a saber, impostos com que financiar a produção de bens públicos, redistribuição de renda com o objetivo de minimizar desigualdades etc. – esse mesmo

cidadão repudia como súdito, pois, nesta capacidade, deseja pagar o mínimo de impostos, desaprova egoisticamente ver sua renda diminuída em benefício de quem quer que seja etc. E o que aspira como súdito – subsídios especiais, isenções tributárias etc. – é para ele inaceitável, em sua capacidade de soberano, como um programa de governo universalista.

Santos problematiza, outrossim, a compreensão de Rousseau acerca da formalização da “vontade geral” a partir da unanimidade. Para ele,

Da unanimidade de opiniões presentes não é legítimo inferir, como se notou, o caráter definitivamente coletivo da decisão tomada, exceto se a unanimidade houver incorporado todas as vozes e votos. Sendo a humanidade imperfeita, é razoável supor que, muitas vezes, aquilo que aparece como verdadeiro à maioria, ou mesmo a todos, exceto um, viesse a se revelar como um equívoco, ainda que de boa-fé, se a última opinião fosse enfim colhida [...] Só ilimitado otimismo não consideraria a hipótese de que, eventualmente, a vontade geral obtida por tal método se revele, apesar de tudo, míope. (SANTOS, 2007, p. 75).

Nesse contexto, adverte-se antecipadamente que os paradoxos percebidos por Wanderlei Guilherme dos Santos certamente serão úteis na continuidade do presente estudo, eis que se pretende averiguar uma perspectiva de participação popular na política sem demérito ou afastamento do sistema representativo, que não obstante contemple efetivamente vícios da espécie apontada por Rousseau e por outros autores – como os que serão adiante referidos –, contém também suas fortunas e benesses, mormente em face da natureza conflitual que é inerente às relações humanas, que pode se traduzir com alguma fidelidade no âmbito da representação política.

### **3.1.2 A problemática da representação política em Boaventura de Sousa Santos**

Outro autor que constrói uma rica perspectiva crítica – e mais atual – acerca da democracia representativa é o português Boaventura de Sousa Santos. Para este estudioso, a crise da representação é apenas um

dos resultados de uma crise ainda maior, que ele atribui ao próprio contrato social.

Em sua reflexão, Boaventura de Sousa Santos (1995, p. 5) assevera que

o contrato social é [...] a expressão de uma tensão dialética entre a regulação e a emancipação social que se reproduz pela polarização constante entre a vontade individual e a vontade geral, entre o interesse particular e o bem comum.

Nesse cenário, e revisitando os clássicos teóricos contratualistas, em grande parte já citados no presente estudo, Boaventura aponta para as diversas antinomias que se fazem presentes na própria concepção do contrato social, mormente na análise de tal teoria à luz dos fenômenos sociais contemporâneos. Dentre tais antinomias, convém destacar: a liberdade e a igualdade; a coerção e o consentimento; o soberano e o súdito. (SANTOS, 1995, p. 6).

Para além disso, é imperioso também alertar, ainda à luz das constatações de Boaventura, para o fato de que o contrato social carrega consigo caracteres de territorialidade que certamente não mais se coadunam com a ordem política e econômica vigente.

Afinal, segundo a construção originária de tal conceito, apenas os cidadãos pertencentes a uma determinada localidade poderiam participar da atividade política, seja na construção da vontade geral – conforme a perspectiva de Rousseau –, ou na escolha de representantes para a gestão dos interesses públicos – conforme o pensamento de Locke. Àqueles que não estão contemplados como originários da localidade ou do Estado respectivo, restaria o afastamento da arena política, o que significaria, em uma análise superficial dos fatos, o próprio regresso ao estado de natureza outrora vigorante, em uma perspectiva deveras excludente.

Todavia, o que se vê em tempos atuais é a verdadeira perda da primazia do espaço-tempo nacional, que cede lugar aos espaços-tempo global e local, incompatíveis com a temporalidade política e burocrática do Estado. Isso sem mencionar a relevância irrefreável de outras temporalidades e ritmos distintos e incompatíveis como o espaço-tempo nacional, como é exemplo o mercado financeiro, que inviabiliza qualquer regulação.

Logo, fica bastante evidente para Boaventura que a crise da representatividade política é apenas uma das várias facetas de uma crise

muito maior, que atinge o próprio contrato social ou, quiçá, o próprio Estado. Trata-se de uma decorrência inevitável da fragmentação do regime geral de valores, aliada à crescente polarização dos interesses sociais, econômicos, culturais e políticos. Veja-se, a esse respeito, as palavras do autor aqui estudado:

Os valores da modernidade – a liberdade, a igualdade, a autonomia, a subjetividade, a justiça, a solidariedade – e as antinomias entre eles permanecem, mas estão sujeitos a uma crescente sobrecarga simbólica, ou seja, significam coisas cada vez mais díspares para pessoas ou grupos sociais diferentes, e de tal modo que o excesso de sentido se transforma em paralisia da eficácia e, portanto, em neutralização. (SANTOS, 1995, p. 18).

Nesse sentido, o sistema comum de medidas, a linearidade e a homogeneidade, elementos decorrentes ou naturais do próprio contrato social, cedem espaço aos conflitos e às turbulências que se fazem presentes na sociedade contemporânea. Segundo Boaventura (1995, p. 11), a situação de turbulência é tamanha que fatos triviais têm desembocado em respostas em alguns casos fatais, como nos exemplos utilizados em relação à violência urbana<sup>5</sup>.

Prosseguindo em sua análise, Boaventura (1995, p. 24) conclui que a crise se reforça em razão da predominância dos processos de exclusão sobre os de inclusão, senão veja-se:

A predominância dos processos de exclusão apresenta-se de duas formas, na aparência, contraditórias: o pós-contratualismo e o pré-contratualismo. O pós-contratualismo é o processo pelo qual grupos e interesses sociais até agora incluídos no contrato social são dele excluídos sem qualquer perspectiva de regresso. [...] O pré-contratualismo consiste no bloqueamento do acesso à cidadania por parte de grupos sociais que anteriormente se consideravam candidatos à

---

<sup>5</sup> Boaventura (1995, p. 11) se vale dos seguintes exemplos: “Quando um menino de rua procura abrigo para passar a noite e é, por essa razão, assassinado por um polícia, ou quando uma pessoa é abordada na rua por um mendigo, recusa dar esmola e é, por essa razão, assassinada pelo mendigo [...]”, apontando-os como demonstrativos da grande tensão que tem marcado a vida em sociedade.

cidadania e tinham a expectativa fundada de a ela ascender.

E diante de todo esse imbróglio conceitual, desacreditando claramente na eficiência e na pertinência do contrato social em face do cenário conflitual e excludente que observa, Boaventura traz ao cerne da discussão o aspecto que certamente mais interessa à presente pesquisa.

Defende o referido autor que uma das características do atual estágio do pensamento liberal é completa ausência de uma problematização da representação política, o que acarreta no que ele chama de naturalização da política do Estado.

Com efeito, segundo Boaventura, torna-se absolutamente natural a passividade política dos cidadãos em geral, que deixam de manter relações efetivas com o Estado, contentando-se com a igualdade formal decorrente da doutrina liberal e com uma representação política que decerto não reproduz os seus anseios e não atende as suas necessidades.

Em face desse cenário, o que Boaventura propõe é que sejam reformuladas as estruturas estatais, para que assim seja desenvolvida uma nova teoria democrática, calcada em inovadores pressupostos, dentre os quais deve estar presente a ampliação da participação popular no cenário político.

É necessário, portanto, que se substitua a ‘ação conformista’ pela ‘ação rebelde’, calcada na criatividade e na espontaneidade, com o fito de eliminar o cenário de exclusão pertencente ao contrato social hodiernamente vigente.

Ademais, faz-se mister reinventar espaços-tempo que promovam – ou que permitam – a efetiva deliberação democrática. E aqui surge uma ideia bastante interessante – e que marca com bastante ênfase o pensamento de Boaventura de Sousa Santos –, consistente na substituição do ‘espaço estatal’ pelo ‘espaço público não estatal’.

Nesse contexto, o Estado passa a ter características absolutamente diversas das atuais, eis que não mais lhe competirá, ao contrário do que ocorre no contratualismo clássico, o monopólio da regulação social. Ao contrário, competirá ao Estado tão somente coordenar as diferentes organizações e interesses oriundos da redefinição estrutural ora cogitada.

Final, com a perda do poder regulatório estatal idealizada por Boaventura, emerge uma forma inovadora de

organização política mais vasta que o Estado, de que o Estado é o articulador e que integra um

conjunto híbrido de fluxos, rede e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não estatais, nacionais e globais. (SANTOS, 1995, p. 59).

Segundo Boaventura, a participação popular pode e deve ocorrer na atuação estatal. Todavia, é preciso que se faça presente também no âmbito dos agentes privados, já que

[...] não faz sentido democratizar o Estado se simultaneamente não se democratizar a esfera não estatal. Só a convergência dos dois processos de democratização garante a reconstituição do espaço público de deliberação democrática. (SANTOS, 1995, p. 62).

### 3.1.3 A crise da democracia representativa em Paulo Bonavides

Outro importante autor que tece severas críticas à democracia representativa no seu atual formato é o constitucionalista cearense Paulo Bonavides, certamente um dos mais relevantes nomes do cenário jurídico nacional.

Para o referido estudioso, a representação política tem sido marcada cada vez mais pela ausência completa de legitimidade. Com efeito, ao tratar desse tema, Paulo Bonavides apresenta um panorama absolutamente nefasto da realidade vigente, senão veja-se:

[...] as instituições representativas padecem em todo o País de uma erosão de legitimidade como jamais aconteceu em época alguma da nossa História, ficando, assim, a cláusula constitucional da soberania popular reduzida a um mero simulacro de mandamento, sem correspondência com a realidade e a combinação dos interesses que se confrontam e se impõem na região decisória onde se formulam as regras de exercício efetivo do poder. (BONAVIDES, 1996, p. 29).

Registre-se, a esse respeito, que o pensamento aqui analisado aborda a legitimidade enquanto conceito político, considerado de *per si*. Bonavides não pretende, ao contrário do que fazem a maioria dos estudos jurídicos, resumir a legitimidade a uma mera legalidade,

totalmente despolitizada e não condizente com o real significado do termo.

Esse reducionismo, aliás, é enxergado com clareza pelo próprio Paulo Bonavides (2003, p. 17), para quem a despolitização da legitimidade

É fenômeno bem ao gosto dos neoliberais e de sua doutrina de senhorio absoluto, por via oblíqua, dos interesses sociais e da teleologia do poder. Com efeito, a legitimidade tem se apresentado, de último, nas reflexões jurídicas sobre a matéria, despolitizada, neutralizada e subsumida, por uma suposta evidência de sua identidade conceitual e axiológica com a legalidade, enquanto expressão formal e acabada do triunfo das ideologias liberais.

Prossegue, ainda, o referido autor, deduzindo que

[...] a legitimidade formal, despolitizada, posta em bases procedimentais, desmembrada de seus conteúdos valorativos, se encaixa bem nos desígnios subjacentes aos interesses neoliberais [...] A chave do futuro entre nós 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. (BONAVIDES, 2003, p. 34).

Para Bonavides (2003), portanto, a legitimidade política vem sendo abandonada e substituída por um singelo critério formal, calcado numa legalidade eminentemente positiva, através do qual o cidadão eleito é o irrefutável representante de seu eleitor, desconsiderados quaisquer outros elementos na análise de tal relação.

A alternativa a ser perseguida, nesse contexto, perpassa pela consolidação de efetivas práticas democrático-participativas, através das quais se confira ao próprio povo as condições necessárias para o exercício do poder político. Faz-se necessário, ademais, redefinir o papel da Constituição no cenário jurídico vigente, de modo a se permitir a mudança paradigmática aqui cogitada.

Imbuído desse espírito crítico e inovador, Paulo Bonavides (2003, p. 11) delinea o que ele denomina “Teoria Constitucional da

Democracia Participativa”, cujo fundamento primordial se encontra no princípio da “soberania popular”, o qual, segundo defende, se encontra atualmente desfigurado, atraído e ferido pela covardia dos quadros representativos.

Para ele,

a teoria constitucional da democracia participativa segue a trilha renovadora que fará o povo senhor de seu futuro e de sua soberania, coisa que ele nunca foi nem nunca será enquanto governarem em seu nome, privando-o de governar-se por si mesmo. (BONAVIDES, 2003, p. 14).

Na construção do seu raciocínio, Paulo Bonavides (2003) também se debruça sobre questões atinentes à teoria do direito, realizando uma verdadeira crítica ao positivismo jurídico tradicional, de cunho eminentemente liberal, marcado pelo caráter dogmático e pela pouca importância que confere aos princípios constitucionais e à própria Constituição, já que nela enxerga uma supremacia meramente formal.

Tal fenômeno, segundo se infere da percepção do referido autor, constitui um desvirtuamento exegético, cujo resultado é a inaplicabilidade do conceito de legitimidade aos cotidianos político e jurídico, que se tornam indiferentes aos valores que predominam na sociedade.

Faz-se necessário, desse modo, conforme a compreensão de Paulo Bonavides, uma verdadeira reconstrução do Direito Constitucional, com ênfase para a emergência de uma nova hermenêutica que lhe seja mais adequada – ou que lhe confira maior efetividade –, fundada na redefinição da função conferida ao julgador e na repolitização do contexto jurídico, em uma consolidação daquilo que se pode denominar “transformação substantiva do papel do magistrado”.

Nota-se, na leitura da obra de Paulo Bonavides (2003), a predominância de uma compreensão que muito se utiliza de conceitos contemporâneos da “teoria do direito”, evidenciados nas modernas correntes do *pós-positivismo jurídico* e do *neoconstitucionalismo*.

Com efeito, essa identificação fica bastante clara quando Paulo Bonavides aponta para a existência de três legisladores no âmbito do Estado: o legislador de primeiro grau, criador da Lei Fundamental, cuja autoridade permanece no corpo representativo para eventual alteração e aprimoramento da Carta Política; o legislador de segundo grau, a quem é atribuído o papel de editar as normas infraconstitucionais, assistido nesta função pelo Chefe do Poder Executivo; e, por fim, o legislador de terceiro grau, “a saber, o juiz, que dirime conflitos e faz a norma jurídica

do caso concreto, legislando entre as partes.” (BONAVIDES, 2003, p. 23).

Perceba-se, nesse contexto, que Bonavides visualiza no intérprete da norma jurídica, ou seja, no magistrado, um verdadeiro partícipe na construção do direito, eis que a compreensão do texto legal não se dá mais, ao contrário do que ocorria no cenário liberal positivista, por intermédio de um mero exercício de subsunção normativa.

Em que pese tal compreensão esteja mais voltada para a teoria do direito, conforme sinalizado alhures, é cediço que sua repercussão no cenário político passa a ser evidentemente imediata, e justamente por isso é apontada pelo autor como um elemento integrante da teoria constitucional da democracia participativa. A esse respeito, veja-se a reflexão levada a efeito por Paulo Bonavides (2003, p. 21):

Intérprete normativo no ocaso da velha dogmática jurídica, esse juiz tende, desde o advento da Nova Hermenêutica, a ser, com razão, o legislador por excelência; aquele que tanto na esfera tópica como sistemática dissolve as antinomias do positivismo ou combina, na concretude social e jurisprudencial, a doutrina com a realidade, o dever-ser com o ser e integrado aos quadros teóricos da democracia participativa terá legitimidade bastante com que coibir de uma parte as usurpações do Executivo, de outra as tibiezas e capitulações do Legislativo.

Diante desse cenário, abandona-se o legalismo formal inerente ao positivismo clássico, para que se alcance uma legitimidade principiológica e material, a ser em grande monta construída na própria atuação do julgador.

Assim sendo, o fortalecimento do processo democrático deve passar, também e inevitavelmente, pelo próprio Poder Judiciário, ante sua função de interpretação, construção e integração do Direito, formatada à luz da supremacia do texto constitucional. Reveste-se de fundamental importância, destarte, a sistemática do *judicial review*.

Ademais,

É na direção renovadora da hermenêutica constitucional e de sua axiologia, condensada em valores e princípios, que as instituições da democracia participativa hão de achar o caminho para solver seus problemas; caminho de concretude

e não de abstração metafísica e programática, qual se pelustrara em idades constitucionais já ultrapassadas, quando a Constituição era tão-somente promessa de liberdade e esperança de democracia. (BONAVIDES, 2003, p. 37).

Percebe-se, assim, a clara defesa de duas vertentes no pensamento de Paulo Bonavides (2003). Em primeiro lugar, faz-se premente a consolidação de práticas democrático-participativas, que eliminem – ou ao menos diminuam – a importância do representante ilegítimo tão presente e contumaz no sistema democrático-representativo hoje em vigor. Afinal,

Na clássica democracia representativa o povo simplesmente adjetivava a soberania, sendo soberano apenas na exterioridade e na aparência, na forma e na designação; já com a democracia participativa, aqui evangelizada, tudo muda de figura: o povo passa a ser substantivo, e o é por significar a encarnação da soberania mesma em sua essência e eficácia, em sua titularidade e exercício, em sua materialidade e conteúdo, e, acima de tudo, em sua intangibilidade e inalienabilidade; soberania da qual o povo, agora, não conhece senão o nome, a falsa representatividade, o falso testemunho e a falsa valorização. (BONAVIDES, 2003, p. 44).

Mas isso não é o bastante. Com efeito, até para que se torne possível a adoção de tais práticas democrático-participativas, nota-se também presente no pensamento de Paulo Bonavides uma releitura do Direito Constitucional, a qual evidencia um viés fortemente pós-positivista, conferindo ao texto constitucional e aos princípios nele presentes um papel de considerável destaque no cenário jurídico. Veja-se, a esse respeito, o seguinte excerto da obra analisada:

A construção teórica da democracia participativa no âmbito jurídico-constitucional demanda o concurso de elementos tópicos, axiológicos, concretistas, estruturantes, indutivos e jusdistributivistas, os quais confluem todos para inserir num círculo pragmático-racionalista o princípio da unidade material da Constituição, o qual impera, de necessidade, para sua prevalência

e supremacia, uma hermenêutica da Constituição ou *Nova Hermenêutica Constitucional* [...]

Quem teoriza acerca da democracia participativa, assim como não pode prescindir de uma nova hermenêutica, com o propósito de fazê-la exequível, também não pode desfazer-se de um conceito-chave ao concretizá-la, que é o conceito de *soberania*. [...] soberania do povo havida por pedra angular da democracia de participação. (BONAVIDES, 2003, p. 42).

E é justamente essa nova leitura do Direito Constitucional que permite a consolidação do que Bonavides chama de teoria constitucional da democracia participativa. Afinal, somente a partir de uma nova compreensão da Constituição no cenário jurídico, faz-se também possível robustecer a participação do cidadão na atuação estatal, como elemento de máxima efetividade do princípio da soberania popular, referido e elogiado alhures.

Para tanto, diante do contexto constitucional brasileiro, sem prejuízo da democratização do Poder Judiciário e do novo papel – substantivo – a ser exercido pelos magistrados, Paulo Bonavides (2003) propõe que seja providenciada uma reforma de tetradimensionalidade na Constituição Federal de 1988, o que deveria ocorrer nos seguintes termos:

[...] primeiro, a instituição do referendun como requisito à promulgação das emendas constitucionais pelo Congresso Nacional; segundo, a manifestação plebiscitária de adoção ou rejeição das políticas de governo, nos seus atos de alcance institucional e de supremo interesse da nação, postos, assim, debaixo da fiscalização decisória do poder popular de derradeira instância; terceiro, a criação de um tribunal constitucional, extra-executivo, extralegislativo e extrajudicial, erigido ao grau de quarto poder, consoante a linha político-filosófica de Constant, a saber, uma espécie aperfeiçoada de Poder Moderador, ou na acepção mesma do pensador, um poder judiciário dos demais poderes, capacitado a solver conflitos constitucionais que venha porventura a envolver os três ramos clássicos da soberania e a proteção dos direitos fundamentais; e, de último, a correção constitucional do controle – doravante

democratizado e não oligarquizado, como agora acontece – que a mídia exercita sobre a sociedade e sobre a formação da cognominada opinião pública, na mais escandalosa fraude e perversão à natureza e ao espírito das instituições democráticas e de seus instrumentos de comunicação. (BONAVIDES, 2003, p. 295).

Conclui-se, destarte, que o referido autor é um verdadeiro entusiasta da democracia participativa, como elemento de efetiva correção dos desvios e defeitos evidenciados pelo sistema representativo em vigor.

### 3.2 POR UMA REESTRUTURAÇÃO DEMOCRÁTICA: A COMPREENSÃO DA DEMOCRACIA EM CHANTAL MOUFFE E O PAPEL DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

No tópico antecedente, a presente pesquisa se debruçou sobre as variadas críticas que costumam recair sobre os sistemas democrático-representativos, com ênfase para a análise dos pensamentos de Jean-Jacques Rousseau, Boaventura de Sousa Santos e Paulo Bonavides.

E a primeira conclusão a que se chega, diante das ideias dos referidos autores e de outros tantos que foram citados ao longo do texto, é que as faces da crise vivenciada pela representação política são múltiplas e variadas, não havendo exatamente uma unanimidade nas análises relacionadas a esse tema.

A rigor, embora existam importantes pontos de convergência na compreensão dos defeitos e das vicissitudes da representação política, assim como na idealização de alternativas passíveis de corrigir tais distorções, a abordagem realizada por cada um dos referidos estudiosos é muito própria e diferenciada, não sendo possível aproximá-las por completo.

Ademais, para além dessa visão crítica da representação política, é forçoso também reconhecer a existência, mesmo em dias contemporâneos, de visões bem mais entusiasmadas em relação a tal formato de organização democrática.

Com efeito, em artigo que analisa o ativismo do Poder Judiciário brasileiro – fenômeno rapidamente citado em momento anterior do presente estudo –, Lenio Luiz Streck e Martônio Mont'Alverne Barreto Lima (2011) apontam para a existência de

[...] uma multidão de juristas a discursar a respeito de uma eventual má qualidade da representação política que chega a cada legislatura em Brasília e nas assembleias estaduais; todos recebem aplausos e são “apoiados” de todas as formas [...].

Tal visão, todavia, não é compartilhada pelos referidos estudiosos. Ao contrário, em uma compreensão bem mais otimista da realidade observada, eles defendem que

[...] o legislativo brasileiro tem sido um dos mais atuantes do mundo – acumula as funções de legislar de fiscalizar e de julgar – sendo ele o responsável por uma consolidada democracia, que construiu uma das assembleias constituintes mais abertas do mundo, enfrentou o *impeachment* de um Presidente no escorrito limite da legalidade, tendo passado por escândalos de toda ordem sob todos os governos, corresponde a ignorar com preconceito o que o voto dos pobres, dos incultos também ajudou a produzir. (STRECK e LIMA, 2011, *on line*).

Em tal análise, Streck e Lima (2011) concluem que a “aparente confusão” que impera nos Parlamentos em geral, e no Congresso Nacional brasileiro em particular, constitui um fenômeno intrínseco à vida política. Afinal, segundo os referidos autores, a política democrática é naturalmente conflituosa, já que o órgão legislativo evidencia nada mais que as tensões sociais decorrentes da heterogeneidade da sociedade que lhe constituiu.

Evidentemente, o texto aqui referido não revela um estudo específico sobre a representação política. Como dito anteriormente, o assunto ali discutido residia no ativismo judicial, fenômeno bastante em voga nos tempos contemporâneos. Todavia, a referência à política democrática como um ambiente de conflito merece uma detida reflexão, o que se passa a fazer doravante.

Com efeito, a relação entre o sistema democrático e o caráter naturalmente conflituoso da vida em sociedade não fica muito clara nas análises críticas da democracia representativa até aqui perfilhadas.

Ao contrário, bem comum e vontade geral são expressões bastante corriqueiras nos pensamentos dos autores até agora referidos, que além de críticos em relação ao sistema representativo, parecem querer enxergar na democracia um mecanismo de construção de

consensos e de pacificação social.

Aventa-se, destarte, que talvez nesse quesito resida um considerável equívoco a ser possivelmente debelado, conforme se perceberá nas linhas que se seguem.

A cientista política Chantal Mouffe, autora, dentre outras obras, do ensaio intitulado ‘O Regresso do Político’ (1996), tem enfrentado com clareza e coragem o debate contemporâneo acerca da teoria democrática. Ao fazê-lo, a citada estudiosa costuma problematizar o discurso da democracia liberal, mas, ao mesmo tempo, foge do lugar comum presente nas perspectivas de carácter eminentemente deliberativo – ou participativo.

Com efeito, para Mouffe (1996), o novo paradigma de democracia deliberativa, que se faz presente em variadas propostas oferecidas pelos estudiosos do tema – muitas das quais já referidas na presente pesquisa –, pretende que as decisões políticas sejam alcançadas por intermédio de uma efetiva deliberação entre cidadãos livres e iguais. Trata-se, destarte, do renascimento de um tema ou de uma perspectiva bastante antiga, e não exatamente da emergência de algo verdadeiramente inovador.

Convém reconhecer, todavia, que tal alternativa, ao carregar consigo o que Mouffe aponta como sendo um renovado interesse pela deliberação, tenciona combater os problemas da já clássica e hegemônica democracia liberal, de carácter marcadamente formal, que se fundamenta basicamente na escolha de representantes e no desestímulo à efetiva participação popular nas questões do Estado. Trata-se, como dito alhures, de um modelo que tem sofrido severas críticas, e que padece de verdadeira crise de legitimidade no contexto presente.

Mas, ao analisar a proposta de uma democracia deliberativa, Mouffe (1996) faz questão de esclarecer que tal modelo, ao contrário do que se poderia imaginar, não tem o condão de negar o liberalismo político. Diversamente, reinterpretando o conceito de soberania popular, enxerga na democracia um poder gerado comunicativamente, por intermédio da consolidação de um consenso racional.

Logo, a democracia deliberativa tão propugnada em tempos hodiernos, na visão de Mouffe (1996), busca preservar os valores liberais clássicos, na medida em que concilia, ao menos em tese, a racionalidade na construção das decisões políticas e a legitimidade democrática.

Tal perspectiva, segundo Mouffe (1996), embora dotada de boas intenções, eis que tende a prestigiar a deliberação conquanto forma de inserção do indivíduo na esfera pública, padece de alguns defeitos cruciais.

Em primeiro lugar, é completamente impossível a obtenção de um consenso racional que não implique em exclusão. Tal perspectiva não se coadunaria com o cenário eminentemente pluralista da sociedade contemporânea. A esse respeito, analisando as reflexões democrático-deliberativas de Rawls e Habermas, Mouffe (2006, p. 170) é peremptória ao aduzir

[...] a impossibilidade de conseguir-se o que cada um deles, apesar de por diferentes caminhos, está realmente perseguindo, ou seja, circunscrever um domínio que não seria sujeito ao pluralismo de valores e em que um consenso sem exclusão poderia ser instaurado. [...] Rawls e Habermas querem fundamentar a adesão à democracia liberal com um tipo de acordo racional que fecharia as portas para a possibilidade de contestação. Eles precisam, por esse motivo, relegar o pluralismo para um domínio não-público, isolando a política de suas conseqüências.

Além disso, retomando tradicional discussão acerca da ‘liberdade dos antigos’ e da ‘liberdade dos modernos’, Mouffe (1996) aponta para o paradoxo que se faz presente na democracia moderna, em face daquilo que ela aponta como sendo uma tensão fundamental entre a lógica da democracia e a lógica do liberalismo. Ao fazê-lo, Mouffe (1996, p. 142-143) realiza verdadeiro elogio a Carl Schmitt, ao deduzir que ele

[...] conclui que a moderna democracia de massas se funda numa confusão entre a ética liberal de absoluta igualdade humana e a forma de identidade política democrática entre governados e governantes. Portanto, a sua crise resulta da contradição entre um liberalismo individual sobrecarregado com uma conotação moral e um sentimento democrático guiado por ideais políticos. [...]

Este não é o único problema que Schmitt encontra na democracia parlamentar. Também a critica por ser uma união entre dois princípios políticos completamente heterogêneos, o da identidade, próprio da forma democrática de governo, e o da representatividade, próprio da monarquia. Este sistema híbrido é o resultado do compromisso que a burguesia liberal conseguiu estabelecer entre a

monarquia absoluta e a democracia proletária, conjugando dois princípios de governo opostos.

Percebe-se, destarte, que Mouffe (1996), embora mais adiante venha a discordar da tese de Carl Schmitt acerca da existência de uma contradição insuperável entre o liberalismo e a democracia, não deixa de ponderar e valorizar os *insights* evidenciados no pensamento do referido estudioso, os quais contribuem consideravelmente para a compreensão das deficiências da democracia liberal.

Segundo Mouffe (1996, p. 145),

[...] Schmitt escrevia [...] em 1923 e a sua análise respeita particularmente à República de Weimar, mas ainda hoje é relevante. As actuais democracias liberais não estão certamente à beira do colapso; porém, a imensa quantidade de literatura das últimas décadas respeitante à crise da legitimidade e a crescente preocupação com a desafecção massiva relativamente à política indicam que os problemas levantados por Schmitt ainda não encontraram solução.

Logo, embora não vislumbre a democracia liberal como fadada ao insucesso, Mouffe (1996) propõe uma releitura do tema, que propicie a construção de um conjunto de práticas que venha a permitir a criação daquilo que ela chama de “cidadãos democráticos”. A esse respeito, a autora aqui referida defende

[...] que o que realmente está em jogo na fidelidade a instituições democráticas é a constituição de um conjunto de práticas que façam possível a criação de cidadãos democráticos. Essa não é uma questão de *justificação racional*, mas de *disponibilidade* de formas democráticas de individualidade e subjetividade. [...]

[...] não é com a construção de argumentos sobre a racionalidade incorporada em instituições liberal-democráticas que se contribui para a criação de cidadãos da democracia. Indivíduos da democracia só serão possíveis com a multiplicação de instituições, discursos, formas de vida que fomentem a identificação com valores democráticos. (MOUFFE, 2006, p. 171-172).

E aqui se chega a um ponto essencial do delineamento teórico de Chantal Mouffe. Com efeito, a referida autora deixa claro que concorda com os defensores da democracia deliberativa acerca da necessária redefinição do cânone democrático. Todavia, enxerga nas propostas que se baseiam no consenso racional um caráter verdadeiramente contraproducente.

De outro lado, em face da crise vivenciada pela democracia liberal, reconhece-se ser imprescindível

[...] formular uma alternativa ao modelo agregativo e à concepção instrumental da política que esse modo fomenta. Está claro que ao desencorajarem o envolvimento ativo dos cidadãos no funcionamento da unidade política e ao encorajarem a privatização da vida, eles não asseguram a estabilidade que anunciaram. (MOUFFE, 2006, p. 172).

Logo, o que se faz necessário, diante do contexto atual, é retomar a participação política dos cidadãos, que, segundo Mouffe, tem sido desviada para outras instâncias<sup>6</sup>. Todavia, tal participação não necessariamente desaguará na consolidação de consensos racionais. Ao contrário, tende a evidenciar com ainda maior ênfase os conflitos naturais da vida em sociedade.

E nesse contexto, é forçoso reconhecer a dimensão do antagonismo e seu caráter inerradicável nas relações humanas, eis que inerente ao pluralismo de valores vigente na sociedade contemporânea.

Diante disso, Mouffe (2006, p. 173) propõe um modelo “agonístico” de democracia, “[...] capaz de apreender a natureza do político. Isso requer o desenvolvimento de uma abordagem que inscreve a questão do poder e do antagonismo em seu próprio centro”.

Com efeito, se as relações de poder são inevitáveis, é preciso torná-las compatíveis com os valores democráticos. Segundo Mouffe (2006, p. 173),

Considerando-se que qualquer ordem política é a expressão de uma hegemonia, de um padrão específico de relações de poder, a prática política

---

<sup>6</sup> Para Mouffe (2006, p. 172), “O crescimento de várias religiões, bem como de fundamentalismos morais e étnicos, é [...] a consequência direta do déficit democrático que caracteriza a maior parte das sociedades liberal-democráticas”.

não pode ser entendida como simplesmente representando os interesses de identidades pré-constituídas, mas como constituindo essas próprias identidades em um terreno precário e sempre vulnerável.

Tem-se, portanto, que a questão primordial a ser enfrentada pela política democrática não reside na eliminação do poder e na construção de consensos. Ao contrário, é preciso constituir formas de poder mais compatíveis com os valores democráticos, para que assim não haja uma lacuna insuperável entre poder e legitimidade.

Nesse tocante, deve-se compreender que se algum poder é capaz de se impor, significa que foi reconhecido como legítimo. De outro lado, se a legitimidade não se constitui como fundamento apriorístico, significa que se fundamenta em um poder bem-sucedido.

Faz-se mister, destarte, a preservação do que Mouffe (2006) denomina “pluralismo agonístico”, cuja peculiaridade é reconhecer e prestigiar a dimensão conflitual da vida em sociedade.

Para tanto, deve-se realizar uma adequada distinção entre a “política” e “o político”. Com efeito:

Por “o político” refiro-me à dimensão do antagonismo inerente às relações humanas, um antagonismo que pode tomar muitas formas e emergir em diferentes tipos de relações sociais. A “política”, por outro lado, indica o conjunto de práticas, discursos e instituições que procuram estabelecer uma certa ordem e organizar a coexistência humana em condições que são sempre conflituais porque são sempre afetadas pela dimensão do “político”. [...] Essa questão, vênha aos racionalistas, não é a de como tentar chegar a um consenso sem exclusão, dado que isso acarretaria a erradicação do político. A política busca a criação da unidade em um contexto de conflitos e diversidade [...]. (MOUFFE, 2006, p. 174)

Logo, percebe-se que a perspectiva propugnada por Chantal Mouffe não visa à superação das relações de enfrentamento e oposição. Afinal, tais relações são absolutamente naturais, e intrínsecas à dimensão do “político”. Portanto, fazem todo sentido dentre da ótica do “pluralismo agonístico”, que reconhece a legitimidade dos adversários,

tolerando-os.

Nesse sentido, pede-se vênia para mais uma vez transcrever o pensamento de Chantal Mouffe (2006, p. 174):

Vislumbrada a partir da óptica do “pluralismo agonístico”, o propósito da política democrática é construir o “eles” de tal modo que não sejam percebidos como inimigos a serem destruídos, mas como adversários, ou seja, pessoas cujas ideias são combatidas, mas cujo direito de defender tais ideias não é colocado em questão. [...]

Um adversário é um inimigo, mas um inimigo legítimo, com quem temos alguma base comum, em virtude de termos uma adesão compartilhada aos princípios ético-políticos da democracia liberal: liberdade e igualdade. [...]

De fato, dado o pluralismo inerradicável de valores, não há solução racional para o conflito – daí sua dimensão antagonística.

Com efeito, no cenário aqui vislumbrado, a confrontação agonística passa a ser verdadeira condição para a própria existência da democracia. Afinal, é perfeitamente possível que os adversários cessem de discordar, mas isso não implica na eliminação do antagonismo que se faz presente entre eles. Ademais, é também possível a formalização de pactos ou acordos, como elementos naturalmente integrantes do cotidiano da política. Todavia, é cediço que tais pactos permitem apenas uma interrupção temporária da confrontação contínua dos adversários.

Explicitando melhor as terminologias que utiliza, Mouffe (2006, p. 175) deduz que

Introduzir a categoria do adversário requer tornar complexa a noção de antagonismo e a distinção de duas formas diferentes mediante as quais ela pode emergir: o antagonismo propriamente dito e o agonismo. O antagonismo é a luta entre inimigos, enquanto o agonismo representa a luta entre adversários [...] o propósito da política democrática é transformar o antagonismo em agonismo. [...] para o “pluralismo agonístico”, a tarefa primordial da política democrática não é eliminar as paixões da esfera do público, de modo a tornar possível um consenso racional, mas

mobilizar tais paixões em prol dos desígnios democráticos.

Trata-se, destarte, daquilo que se poderia chamar – no máximo – de consenso conflituoso, eis que jamais se eliminará a confrontação agonística entre os adversários na cena política. Afinal, tal confrontação se faz presente no cotidiano da própria sociedade, não podendo ser excluída por intermédio do utópico consenso racional.

E é esse o cenário que permeia a reestruturação democrática proposta no título do presente capítulo. É preciso reconhecer que a democracia, como bem assevera Chantal Mouffe (1996), é um ambiente de conflitos e enfrentamentos, sendo essa uma decorrência lógica e natural do pluralismo de valores que se faz presente na sociedade contemporânea.

Ademais, sem prejuízo das críticas tecidas por Chantal Mouffe (1996) ao ideal da democracia deliberativa, é cediço que tais conflitos são justamente o motor da participação popular na política. Afinal, “muita ênfase no consenso e a recusa de confrontação levam à apatia e ao desapeço pela participação política” (MOUFFE, 2006, p. 175), o que apenas robustece a crise de legitimidade que atualmente permeia o cenário democrático hodierno.

Aventa-se, destarte, que a compreensão da democracia como ambiente agonístico corrobora sobremaneira a necessidade de uma efetiva participação popular na política, como ferramenta de combate às vicissitudes do sistema representativo.

Não obstante, não se cogita invalidar a eficiência e a necessidade de tal sistemática. Ao contrário, perceber-se-á no capítulo seguinte que, para além das práticas democrático-participativas, que serão analisadas à luz da Constituição Federal brasileira, há também um amplo espaço para a “democratização” da representação.

A esse respeito, a análise que se pretende realizar recai sobre a figura dos “partidos políticos”, também referidos na obra de Chantal Mouffe (1996, p. 16), para quem, acaso aceitos os pontos de vista aqui externados, será possível

[...] concluir que os partidos políticos podem desempenhar um papel importante ao darem expressão à divisão social e ao conflito de vontades. Mas, se falharem nesta sua tarefa, os conflitos assumirão outras formas e será mais difícil geri-los democraticamente.

Logo, é preciso reanalisar o papel desempenhado pelos partidos políticos no contexto democrático-representativo, para que se verifique se eles constituem ambiente adequado para a consolidação da participação popular na política, em cumprimento à democracia agonística proposta pela autora aqui estudada.

## **4 A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA POLÍTICA DEMOCRÁTICA**

À luz das questões discutidas nos capítulos anteriores, aventa-se que a participação popular na política democrática constitui um caminho importantíssimo para que se procure minimizar as vicissitudes atualmente evidenciadas no sistema representativo.

No presente capítulo, serão pontuadas algumas potencialidades de participação popular, mas que longe estão de exaurir tão vasto e intrincado tema.

Algumas dessas potencialidades, delineadas no decorrer dos primeiros tópicos, se desenvolvem em caráter que muito se aproxima do que se costuma denominar democracia direta. Com efeito, trata-se de uma análise calcada nos mecanismos de participação direta expressamente autorizados pela Constituição Federal de 1988, conforme se esclarecerá adiante.

Além disso, todavia, e com ênfase para o modelo de democracia agonística defendido por Chantal Mouffe (2006), se buscará refletir sobre a possibilidade de participação popular na política por intermédio das próprias instâncias representativas hoje existentes. Nesse contexto, pretende-se analisar o papel desempenhado pelos partidos políticos.

Com efeito, acredita-se que a participação popular na forma aqui concebida – por intermédio dos partidos políticos – deve ser cogitada e robustecida, em um formato que não invalida, sob nenhuma hipótese, o tradicional e talvez inevitável sistema democrático-representativo, que contempla variados defeitos e problemas, como visto em momento pretérito, mas que também não deixa de possuir suas virtudes.

Em qualquer caso, assevera-se desde logo que as alternativas aqui cogitadas não se excluem ou se anulam. Ao contrário, são potencialidades que facilmente se conciliam, e cujo intento comum reside justamente no aperfeiçoamento do cenário democrático.

### **4.1 MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRETA PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Como é cediço, a democracia brasileira apresenta um viés híbrido, posto que o legislador constituinte estabeleceu a concomitância entre formas diretas e indiretas de exercício do poder político.

É forçoso reconhecer, todavia, que os mecanismos de participação direta da sociedade no cenário político, embora devidamente previstos na legislação constitucional e até mesmo infraconstitucional, pouco vem sendo utilizados pela sociedade brasileira, de tal sorte que prevalece, na maioria das vezes, o criticado formato da representação.

Convém registrar, ainda, que a regulamentação legal das formas de participação direta previstas no art. 14 da Constituição Federal se deu através da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998 – ou seja, dez anos após a promulgação da carta política –, sendo que a referida legislação será constantemente citada nos tópicos infraelencados.

Desse modo, para que bem se perceba a potencialidade participativa do sistema democrático em vigor, quadra analisar cada uma das formas constitucionalmente previstas de exercício direto do poder político, além de outras modalidades também compatíveis com a realidade institucional brasileira.

#### 4.1.1 Plebiscito

Previsto no art. 14, inciso I da Constituição Federal, o plebiscito constitui, no dizer de Kildare Gonçalves Carvalho (2005, p. 145)

uma forma de consulta popular em que o cidadão é chamado a manifestar-se sobre um fato político ou institucional, quase sempre no sentido de dar-lhe ou não valoração jurídica. O plebiscito verifica-se antes da decisão a ser tomada.

O conceito acima apresentado parece confirmar o contido na já referida Lei nº 9.709/98, que traz em seu art. 2º § 1º a previsão de que “Art. 2º [...] § 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido”.

Vê-se, assim, que o conceito legal de plebiscito é, em princípio, bastante claro. Convém referir, todavia, o ensinamento de Dalmo de Abreu Dallari (2001, p. 154), para quem o plebiscito, “que alguns preferem considerar apenas um *referendum* consultivo, consiste numa consulta prévia à opinião popular. Dependendo do resultado do plebiscito é que se irão adotar providências legislativas, se necessário”.

Note-se que o estudioso acima citado parece limitar a

abrangência do plebiscito aos atos legiferantes. Tal limitação não deve prosperar, posto que não prevista pelo legislador constituinte, sendo, em verdade, contrária ao próprio instituto. Desse modo, é evidente que o plebiscito pode ser utilizado, a título de consulta prévia, tanto em relação a atos legislativos, quanto no que diz respeito a condutas administrativas.

Além do já referido art. 14, a carta política atualmente vigente traz ainda a previsão do plebiscito em quatro outras oportunidades, quais sejam: o art. 18 § 3º; o art. 18 § 4º; o art. 49, XV e o art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Os dois primeiros dispositivos citados tratam do plebiscito enquanto forma de autorização popular para modificações territoriais, consistentes na incorporação, subdivisão, desmembramento, anexação ou criação de Estados ou Territórios, ou, ainda, na criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios.

Tal espécie consultiva, com o intento de permitir a intervenção direta da sociedade nas questões atinentes à delimitação territorial dos entes federativos, já era prevista inclusive nas Constituições anteriores, não consistindo propriamente uma novidade da Carta de 1988. Cabe observar, no entanto, que como bem acentua Maria Victoria de Mesquita Benevides (1998, p. 38),

Em certos países europeus, a idéia de plebiscito – e não referendo – permanece estreitamente ligada a questões territoriais (desmembramento ou anexação), com altíssimos índices de participação [...]

No Direito Internacional Público, aliás, o termo plebiscito permanece associado à idéia de soberania territorial e ao princípio do direito dos povos à autodeterminação. Inclui consultas sobre tratados bilaterais ou multilaterais, sobre atuação e adesão a organismos internacionais, assim como sobre tudo o que diz respeito àquelas questões territoriais já mencionadas.

Todavia, é evidente que na atual realidade constitucional brasileira não é essa a acepção que se atribui ao plebiscito. Ao contrário, tanto o constituinte quanto o legislador ordinário preveem a utilização de referida espécie para questões internas e gerais, e não apenas para as questões territoriais.

Logo, tem-se no plebiscito uma ferramenta bastante abrangente,

com um alargado âmbito de aplicabilidade, o que reforça a necessidade do questionamento quanto à sua pouca utilização no cotidiano da vida política.

A esse respeito, merece detida atenção o art. 49, XV da Constituição Federal. Depreende-se de referido dispositivo constitucional que somente o Congresso Nacional está autorizado a convocar um plebiscito, senão veja-se: “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] XV – autorizar referendo e convocar plebiscito.”

Note-se, portanto, que se encontra no âmbito da competência exclusiva do Parlamento brasileiro a convocação do instrumento de participação política em análise. Sendo assim, tem-se que, mesmo diante de uma consulta sobre um ato de gestão ou uma política pública, ou seja, mesmo diante de atos administrativos, há de se aguardar uma decisão do Parlamento representativo para fins de convocação do plebiscito, na medida em que esse foi o procedimento previsto na legislação constitucional pertinente.

Urge consignar, a esse respeito, que a convocação do plebiscito, ao menos no que diz respeito às questões de relevância nacional, aí incluída a hipótese prevista no § 3º do art. 18 da Constituição, que trata de modificações territoriais nos Estados Membros da Federação, há de se processar mediante decreto legislativo, por proposta de um terço dos membros que compõem qualquer das casas do Congresso Nacional – Câmara dos Deputados ou Senado Federal –, conforme disposição expressa do art. 3º da Lei nº 9.709/98.

No que diz respeito aos plebiscitos de interesse meramente local, nos quais se pretenda discutir questões relativas ao Estado, ao Distrito Federal ou aos Municípios, a convocação e a realização haverá de se processar na forma prevista na Constituição Estadual e na Lei Orgânica, conforme acentuado no art. 6º da lei em exame.

Já o plebiscito que se destina à criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios haverá de ser convocado pela Assembleia Legislativa do respectivo Estado, conforme consta do art. 5º da já referida lei.

A condução da consulta plebiscitária, assim como ocorre na hipótese de referendo, competirá à Justiça Eleitoral, que fixará data para a consulta, tornará pública a cédula respectiva e expedirá instruções para a realização dos procedimentos, devendo o resultado ser apurado por maioria simples, tudo em conformidade com os art. 8º e 10º da lei em análise.

Note-se, pois, que não obstante a demora que se deu na regulamentação deste instrumento de participação política, afigura-se, atualmente, perfeitamente viável a consulta prévia da população através de plebiscitos.

No entanto, o que se vê na realidade brasileira é algo totalmente diverso. Os dois únicos plebiscitos já realizados são o de 1963 e o de 1993, sendo que somente este último foi realizado sob a égide da carta constitucional em vigor. Em 1963,

[...] o povo deveria se manifestar – através do voto ‘sim’ ou ‘não’ - sobre a permanência do sistema parlamentarista, instaurado em setembro de 1961 como solução para a crise provocada pela renúncia do presidente Jânio Quadros. Votaram 11 milhões e 500 mil eleitores (de um eleitorado de 18 milhões), e o não venceu com quase cinco vezes mais votos, tendo, como consequência, a volta do presidencialismo. (BENEVIDES, 1998, p. 39).

Já em 1993, deu-se aplicação ao contido no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da atual carta política, de tal sorte que se submeteu ao eleitorado brasileiro a decisão acerca da forma de governo (monarquia ou república) e do sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo), tendo-se escolhido a manutenção da República Presidencialista.

A realização de referida consulta deu-se de acordo com o previsto na Lei nº 8.624, de 04 de fevereiro de 1993, editada especificamente para este fim. O resultado apontou a vitória do Presidencialismo por 55,45% sobre 24,65% do Parlamentarismo. Já a opção pela República superou a ideia de uma Monarquia pelo placar de 66,06% contra 10,21%. Os votos brancos e nulos superaram a marca de 20%, e a abstenção foi recorde: cerca de 25%. (COELHO, 2005, on line).

Diante de tão poucos episódios em que se viu o funcionamento do instituto analisado, fica em certa medida prejudicada a análise acerca da viabilidade desse tipo de consulta perante a população brasileira.

Deve-se pontuar, no entanto, que conforme defendem alguns dos estudiosos da Democracia, o plebiscito, em face do “[...] apelo direto ‘a vontade do povo’ esconde perigos antidemocráticos: o verdadeiro poder não é aquele do ‘povo’ que escolhe, mas de quem propõe as alternativas entre as quais escolher”. (BOVERO, 2002, p. 41).

Tal percepção, crítica em relação ao instituto analisado, possui inexorável relevância, eis que evidencia a possibilidade de vício na sua utilização, o que decerto não se coaduna com as boas perspectivas de efetivação da soberania popular.

Logo, é preciso averiguar, nas hipóteses concretas, se a prática plebiscitária está permitindo a real formulação de uma escolha pela sociedade, mediante a formalização de uma discussão ampla sobre a matéria a ser decidida, ou se está servindo como simples elemento de legitimação de decisões já adotadas pelos representantes constituídos, em ludíbrio da opinião popular.

Todavia, sem embargo da cautela acima referida, não se pode deixar de reconhecer que o plebiscito se trata de uma espécie consultiva devidamente prevista no regramento político em vigor, sendo, portanto, verdadeiro instrumento do cidadão para o exercício do poder político.

#### 4.1.2 Referendo

Também previsto no Art. 14 da Constituição Federal, o referendo aproxima-se do plebiscito na medida em que também se trata de uma consulta direta à população. Ao tratar de referida espécie, Dalmo de Abreu Dallari (2001, p. 153) assim se manifesta:

O *referendum* vem sendo largamente utilizado atualmente, consistindo na consulta à opinião pública para a introdução de uma emenda constitucional ou mesmo de uma lei ordinária, quando esta afeta um interesse público relevante. A origem do *referendum* se encontra nas antigas Dietas das Confederações Germânicas e Helvéticas quando todas as leis eram aprovadas *ad referendum* do povo. Em certos casos as Constituições de alguns Estados modernos exigem que se faça o *referendum*, sendo ele considerado *obrigatório*, o que se dá quase sempre quanto a emendas constitucionais; em outros, ele é apenas previsto como possibilidade, ficando a cargo das assembleias decidir sobre sua realização, sendo ele então chamado de *facultativo* ou *opcional*. (Grifos originais).

Note-se que no Brasil, conforme se percebe dos termos

constitucionais já expostos e, ainda, da regulamentação legal do instituto, insculpida na já referida Lei nº 9.709/98, o referendo constitui uma “opção” dos representantes políticos do povo, não havendo qualquer caso em que se afigure obrigatória sua realização. Talvez por isso pouco tenha sido utilizado até os dias de hoje, mesmo decorridos mais de 15 anos da promulgação da Constituição de 1988.

Destaque-se, ao lado disso, que a exemplo do que fez referido autor em relação ao plebiscito, o ensinamento de Dalmo Dallari acima transcrito traz uma explícita limitação aos aspectos possivelmente submetidos ao referendo. Pelo que se extrai das palavras do citado estudioso, tal espécie consultiva limitar-se-ia às questões legiferantes, não alcançando atos e condutas da Administração Pública.

No entanto, ao contrário do que ocorre em relação ao plebiscito, diante do qual a opinião de referido autor parece ser isolada, o entendimento desse estudioso em relação à limitação material do referendo ganha eco na análise de outros estudiosos, dentre eles a professora Maria Victória de Mesquita Benevides (1998, p. 35), para quem

[...] o referendo vincula-se a deliberação sobre ato prévio de órgãos estatais, para ratificar ou rejeitar (lei já em vigor ou projeto de lei ou norma constitucional). O plebiscito seria uma consulta ‘de caráter geral’, ou pronunciamento popular sobre os fatos ou eventos (e não atos normativos) *excepcionais* e que, justamente por serem excepcionais – e não ‘regulares’, como para o referendo –, fogem à disciplina constitucional. (Grifos originais).

Para citada autora, “através do referendo a população aprova ou rejeita um projeto que já tenha sido aprovado pelo Legislativo; no plebiscito, a população decide pelo voto de uma determinada questão” (BENEVIDES, 1998, p. 36), independentemente de se tratar de ato legislativo ou não.

Percebe-se, portanto, que ambos os estudiosos acima citados parecem buscar o alcance do referendo às questões legislativas. Pelo que se depreende dos ensinamentos reproduzidos, quando se está diante de uma questão administrativa ou de uma decisão gerencial, não seria referida espécie viável para que o povo manifestasse seu entendimento.

Nesse sentido é também o ensinamento de Kildare Gonçalves Carvalho (2005, p. 146) ao defender que

O referendo consiste também numa consulta popular em que o cidadão tem o direito de manifestar-se sobre decisões de órgãos legislativos, objetivando mantê-las ou desconstituí-las. Surgiu na Suíça, no século XVI, existindo na França desde a Constituição de 1789, e, na América Latina, foi o Uruguai que mais o empregou. O referendo é, normalmente, realizado depois da decisão legislativa. Fala-se, todavia, em referendo consultivo, a ser tomado antes da edição do ato legislativo, em casos que se tem o valor de plebiscito.

No entanto, não obstante todos os ensinamentos acima reproduzidos, unânimes no sentido de que o referendo somente é utilizado em relação aos atos legiferantes, a conclusão que se retira da legislação regulamentadora deste instituto não é propriamente essa. O legislador ordinário, em regulamentação necessária ao art. 14 da Carta Política vigente, define tanto o plebiscito quanto o referendo como se tratando de consultas populares genéricas acerca de matérias relevantes de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. Outra não é a dicção do art. 2º da já referida Lei nº 9.709, onde se lê: “Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa”.

Ao que parece, a única distinção contemplada pelo legislador entre o plebiscito e o referendo diz respeito ao momento da consulta. Enquanto aquele é realizado anteriormente ao ato em aprovação, esse último é apenas uma validação de um ato já praticado, conforme previsto no § 2º do já referido art. 2º da lei em análise, onde consta que “art. 2º [...] § 2º o referendo é convocado com posteridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição”.

No que diz respeito aos aspectos procedimentais, tem-se que o referendo não guarda muitas diferenças em relação ao plebiscito, sendo convocado pelo Congresso Nacional – ressalvadas as hipóteses de interesse meramente local, que se processam na forma das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais –, conduzido pela Justiça Eleitoral, tomado por maioria simples de votos, dentre outros aspectos.

Quadra observar, no entanto, que o legislador ordinário traz disposição aplicável especificamente a este instituto no art. 11 da lei em análise, ao prever que “o referendo pode ser convocado no prazo de

trinta dias, a contar da promulgação de lei ou adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com consulta popular”.

Note-se que também no dispositivo acima transcrito faz-se referência expressa à possibilidade de utilizar-se o referendo para questões não legiferantes, em uma clara inovação institucional da democracia brasileira, na medida em que, como já dito, o referendo aplica-se historicamente apenas à validação de normas legais ou constitucionais.

Sendo assim, percebe-se que na realidade institucional brasileira o referendo e o plebiscito são institutos muito próximos, que guardam semelhante regulamentação, cuja única diferença reside não na natureza do ato analisado pelo povo, se legislativo ou não, mas no momento da realização da consulta popular.

Mas não é somente no aspecto conceitual que tais institutos guardam tamanha simetria. Também no que diz respeito à aplicabilidade parecem coincidir as observações a serem feitas em relação a ambos. No Brasil, como se sabe, somente foi realizado até os dias de hoje, ao menos no âmbito nacional, um único referendo popular. Tal ocorreu no dia 23 de outubro de 2005. Na oportunidade, deu-se aplicação ao contido no § 1º do art. 35 da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que previa a proibição do comércio de armas e munição desde que aprovada tal restrição pela população através do instituto em estudo.

O resultado apurado, ao final de uma ampla campanha de convencimento promovida por frentes partidárias a favor e contra a proibição em tablado, foi a vitória do voto “Não” à proibição do comércio de armas e munições, tendo 63,94% dos votos válidos sido proferidos nesse sentido. Os votos a favor da proibição, ou seja, pelo “Sim”, alcançaram apenas 36,06%. (QUADRO, 2005, on line).

Percebe-se, destarte, que também em relação ao referendo há verdadeira dificuldade de análise acerca da sua pertinência e eficiência empíricas, ante os poucos exemplos de sua aplicabilidade concreta.

Todavia, debruçando-se sobre o exemplo acima referido – que tratou da proibição, ou não, do comércio de armas de fogo – percebe-se que à época da consulta popular, ocorreu na sociedade brasileira uma ferrenha discussão acerca da melhor decisão a ser adotada. Tal discussão alcançou os meios de comunicação, as escolas e universidades, as organizações sociais, o ambiente de trabalho e até mesmo o próprio lar da maioria dos cidadãos. O povo se viu novamente poderoso, na medida em que podia, através do voto direto, decidir pela realização ou não de determinada política pública.

Não obstante todas as críticas que foram feitas ao referendo de 2005, que vão desde o modo de formulação das perguntas até ao próprio mérito acerca da viabilidade do mesmo, prefere-se crer que tal iniciativa consistiu apenas no primeiro passo para a implantação dos mecanismos de participação popular constitucionalmente previstos, tão alijados da prática política cotidiana, numa clara ausência da percepção de suas potencialidades.

#### **4.1.3 Iniciativa Popular de Lei**

Outro instrumento de participação direta da sociedade nas questões políticas é a iniciativa popular de lei. Prevista no já tantas vezes referido art. 14 da Constituição Federal, mais precisamente em seu inciso III, a iniciativa popular “é um direito de participação que se atribui aos cidadãos de, mediante *quorum* definido, propor uma medida legislativa”. (CARVALHO, 2005, p. 146).

Trata-se, portanto, de espécie intimamente relacionada às questões legislativas, de tal forma que não autoriza à sociedade ingerência sobre os atos administrativos ou puramente gerenciais do Estado.

Em uma análise mais abrangente de tal espécie, não se limitando à realidade brasileira, mas, sobretudo, utilizando-se do exemplo norte-americano, Dalmo de Abreu Dallari (2001, p. 154) sustenta que

A iniciativa confere a um certo número de eleitores o direito de propor uma emenda constitucional ou um projeto de lei. Nos Estados Unidos da América faz-se uma diferenciação entre duas espécies de iniciativa, que são: *iniciativa direta*, pela qual o projeto de constituição ou de lei ordinária contendo a assinatura de um número mínimo de eleitores deve, obrigatoriamente, ser submetido à deliberação dos eleitores na próxima eleição; e *iniciativa indireta*, que dá ao Legislativo estadual a possibilidade de discutir e votar o projeto proposto pelos eleitores, antes que ele seja submetido à aprovação popular. Só se o projeto foi rejeitado pelo Legislativo é que ele será submetido ao eleitorado, havendo Estados norte-americanos que exigem um número

adicional de assinaturas, apoiando o projeto, para que ele seja dado à decisão popular mesmo depois de recusado na assembléia. (Grifos originais).

Na realidade brasileira, há de se destacar, de logo, que a iniciativa popular constitucionalmente prevista é, em princípio, tão somente legislativa, e não constitucional. Afinal, o art. 60 do texto político, ao tratar das emendas à Constituição, deixa claro quem são os legitimados para sua propositura, ali não estando incluídos os cidadãos mediante iniciativa popular.

Todavia, não obstante este seja o pensamento dominante no cenário jurídico-formal, é cediço que uma interpretação sistemática do texto constitucional em vigor, que prestigie o papel dos princípios e, ademais, da soberania popular insculpida no art. 14, III, tende a possibilitar a utilização da iniciativa popular também para os casos de proposta de emenda à constituição. Afinal, a participação popular no âmbito da democracia, até pelas virtudes que evidencia, deve ser prestigiada e fortalecida, e não minimizada por limitações de caráter puramente formal.

Além disso, verifica-se que a iniciativa popular que se pretende possível no ordenamento brasileiro, em virtude da regulamentação legal que lhe foi dada pela Lei n° 9.709/98, é a chamada “iniciativa formulada”, na medida em que os cidadãos proponentes deverão apresentar um verdadeiro projeto de lei, que se circunscreverá a um só assunto, mas que jamais poderá ser rejeitado por vício de forma, competindo à Câmara dos Deputados providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa (vide art. 13 de referida lei).

A Constituição também prevê, em seu art. 27, § 4º, a iniciativa popular no âmbito dos Estados, remetendo à legislação infraconstitucional a regulamentação de tal hipótese. Nesse tocante, poder-se-ia cogitar equívoco do legislador ordinário, na medida em que a Lei n° 9.709/98 tão somente previu a participação da Câmara dos Deputados no trâmite do projeto de iniciativa do povo, bem como estabeleceu em seu art. 13, *caput*, um quorum que só parece ser aplicável ao âmbito nacional. Restaria, assim, desprovida de regulamentação legal a iniciativa popular no âmbito dos Estados.

Entretanto, ao elencar a iniciativa popular no âmbito estadual dentro do capítulo nominado “Dos Estados Federados”, o constituinte parece querer atribuir às próprias Assembleias Legislativas o poder de regulamentar o exercício de tal espécie no âmbito local. Esta é, afinal, a

conclusão mais adequada que se extrai do mandamento constitucional em tablado.

Sendo assim, cabe aos regramentos estaduais a previsão expressa do quorum e do procedimento para que se dê efetividade à iniciativa popular no âmbito das suas competências normativas, sob pena de restar inobservada a própria norma constitucional contida no supra referido art. 27 § 4º da Carta Magna.

Já no âmbito municipal, percebe-se que a própria Constituição Federal já estabelece alguns critérios para o exercício deste mecanismo democrático. O art. 29, XIII da Carta Política é claro ao determinar que a iniciativa popular nos Municípios deverá ocorrer através da apresentação, à Câmara de Vereadores, de projeto de lei subscrito por, no mínimo, 5% do eleitorado municipal.

Vê-se, assim, que parece ser bem mais simples a utilização deste instituto no âmbito dos Municípios, já que sendo menor o quorum exigido para a proposição, torna-se mais fácil o seu alcance. Além disso, a concisão territorial certamente auxilia a organização dos interessados.

No âmbito nacional, todavia, há de se obedecer ao previsto no art. 61, § 2º, da Constituição Federal, regramento este repetido no art. 13 da Lei 9.709/98, segundo o qual

Art. 13 A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento os eleitores de cada um deles.

Em um país de dimensões territoriais e populacionais tão vastas como é o Brasil, evidentemente fica prejudicada a utilização do instituto em tablado, na medida em que a mobilização social para a apresentação de um projeto dessa espécie demandaria um grande interesse por parte de toda a população, nem sempre observável com facilidade.

Acredita-se, destarte, ser exagerada a exigência constitucional acima referida, na medida em que o recolhimento de tamanha quantidade de assinaturas para fins de iniciativa popular é tarefa de difícil consecução.

A esse respeito vem sendo travada já há bastante tempo uma discussão dentre os estudiosos da Ciência Política e do Direito Constitucional. Segundo Kildare Gonçalves Carvalho (2005, p. 148),

Os que defendem um número mais elevado de

assinaturas o fazem ao argumento de que preservaria o prestígio do Parlamento, por inibir o excesso de propostas, muitas vezes em prol de interesses particulares ou corporativos e não coletivos. Além do mais, um número muito excessivo de propostas acarretaria gastos supérfluos e paralisia nos centros de recepção, encaminhamento e processamento. Deve-se no entanto ponderar, utilizando-se do princípio democrático, que um número muito elevado de assinaturas poderia até mesmo inviabilizar o processo, que ainda seria acessível aos grandes grupos organizados, impedindo a atuação de grupos minoritários sem representação parlamentar.

Parece ser acertada a tese defendida pelo referido estudioso. Dentro do sistema democrático, há de se facilitar a utilização dos mecanismos de participação popular constitucionalmente previstos, e não reduzi-los em sua efetividade. O número mínimo de assinaturas exigido para a proposição popular de lei é elevadíssimo, não condizente com os padrões territoriais e populacionais do país.

Diante dessa realidade, percebe-se que até os dias de hoje são pouquíssimas as leis em vigor que tiveram sua gênese através desse contexto de manifestação popular, numa clara demonstração da pouca aplicabilidade do instituto analisado.

Um dos poucos exemplos costumeiramente referido é o da elaboração da Lei 8.930/94, produto de uma campanha liderada por Glória Perez, redatora de novelas para Rede Globo de televisão e mãe da atriz Daniela Perez, assassinada por um ator com quem contracenava. A citada lei deu nova redação ao art. 1º da Lei 8.072/90, ampliando o rol dos crimes hediondos, os quais se caracterizam, dentre outros aspectos, pela impossibilidade de fiança, graça ou anistia. A coleta de assinaturas contou com o apoio da Rede Globo de televisão, fator que muito ajudou no alcance do quórum mínimo exigido.

Todavia, um detalhe poucas vezes mencionado em relação a tal episódio, reside no fato de que o referido projeto de lei foi encaminhado ao Congresso Nacional por intermédio de mensagem da Presidência da República (Mensagem nº 571, de 08.09.1993), instituição que goza de legitimidade individual e abrangente para a apresentação de projetos de lei. Logo, há quem defenda que tal aspecto teria o condão de desnaturar a natureza popular da iniciativa ali verificada.

Além desse, poucos são os outros exemplos no cenário nacional de iniciativa popular de leis. Para fins de reflexão, serão rapidamente referidos todos os casos de que se tem notícia.

No ano de 1999, através de uma campanha contra a corrupção eleitoral, logrou-se realizar um projeto de iniciativa popular que culminou na Lei 9.840/99, a qual deu maiores condições à Justiça eleitoral para coibir a compra de votos.

Convém referir, no entanto, que o citado projeto de lei foi também subscrito por diversos parlamentares, ante o risco de não serem colhidas assinaturas suficientes dentro do tempo necessário para fins de aplicação da nova legislação já nas eleições do ano de 2000, conforme exigência de anualidade constante do art. 16 da própria Constituição Federal.

Registre-se, nesse contexto, que o referido projeto de lei foi apresentado à Câmara dos Deputados em 10 de agosto de 1999, e sancionado pela Presidência da República, após regular aprovação pela estrutura bicameral na forma do processo legislativo, em 28 de setembro do mesmo ano, com ulterior publicação no Diário Oficial da União em 29 de setembro de 1999, ou seja, um dia antes do prazo fatal para aplicação na eleição prevista para 1º de outubro de 2000.

Logo, também em relação a ele, aventa-se não se tratar de uma iniciativa popular de caráter puro ou independente. Afinal, no apagar das luzes da mobilização social para fins de proposição, fez-se necessário o reforço do projeto pelas instâncias representativas do Congresso Nacional, o que certamente não invalida a importância da mobilização social que se verificou àquela época, mas certamente denuncia a dificuldade de cumprimento dos requisitos constitucionalmente estabelecidos para fins da iniciativa aqui tratada.

Portanto, tem-se que o único exemplo puro de lei decorrente da iniciativa popular reside na Lei nº 11.124/2005, conhecida como ‘fundo nacional para moradia popular’. Trata-se de ato normativo que trata do ‘Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social’.

Com efeito, ao contrário do que se viu em relação aos exemplos anteriores, aqui não se vislumbra nenhuma dúvida ou questionamento quanto à forma do seu encaminhamento ao Congresso Nacional, embora o projeto que lhe dissesse respeito tenha tramitado por mais de treze anos no âmbito das casas que ali funcionam.

Em período mais recente, apontou-se como decorrente da iniciativa popular o projeto de lei que culminou na edição da Lei Complementar nº 135/2010, conhecida como ‘lei da ficha limpa’. Não

obstante, o que se verifica em relação ao referido texto, é que o mesmo decorreu de um projeto originário do Poder Executivo (Projeto de Lei nº 168/93) e de um outro projeto nascido na Câmara dos Deputados (Projeto de Lei Complementar nº 518/2009), sendo que este último contemplou a assinatura de diversos parlamentares e, além disso, de um milhão e setecentos mil cidadãos.

Trata-se, sem dúvidas, de uma mobilização social de considerável envergadura que permitira, conforme dados estatísticos recentes da população brasileira, dar azo à apresentação do projeto por intermédio da iniciativa popular.

Não obstante, tem-se presente mais uma vez um hibridismo no encaminhamento, a desnaturar a formalização da iniciativa popular, ante a intervenção concreta de representantes eleitos. Todavia, repisa-se que tal aspecto não tem o condão de minimizar a importância da iniciativa popular idealizada, cuja relevância intrínseca é inegável por tornar ainda mais democrática a proposição levada a efeito.

Diante desse cenário, é forçoso retomar a discussão acerca da pouca efetividade da iniciativa popular, uma decorrência dos critérios estabelecidos para fins de sua utilização. A esse respeito, destaca-se como alternativa possível a proposta do já referido Kildare Gonçalves Carvalho (2005, p. 148), que defende, em relação ao instituto analisado, a

[...] adoção de uma media equilibrada, em função do nível local ou federal da proposta, devendo-se, para tanto, levar em conta o aspecto pedagógico da participação popular no processo de formação de leis. Em termos ideais, a exigência do número mínimo de assinaturas deve ser maior no plano local do que no federal, já que neste é que são debatidos os grandes temas da política e do desenvolvimento nacional, com a expansão, portanto, da cidadania.

Afinal, caso não seja revisto o quorum atualmente exigido, haverá de se consolidar uma verdadeira inefetividade do instituto analisado.

Ademais, deve-se reconhecer a necessidade de aplicação das novas tecnologias para fins de coleta das assinaturas necessárias à proposição popular de lei, notadamente por intermédio da internet, para que dessa forma seja simplificado o procedimento estabelecido para a iniciativa popular.

Na realidade atual, a alternativa costumeiramente mais fácil aos

cidadãos que se interessam na produção legislativa reside na busca de apoio em parlamentares eleitos, os quais são diretamente legitimados para a propositura de projetos de lei.

Todavia, sem embargo da possibilidade acima referida, inerente à sistemática da representação política, tem-se que por intermédio da iniciativa popular o que se obtém, ao menos no que diz respeito ao aspecto material da norma, é uma maior legitimidade da proposta de lei submetida ao parlamento.

#### **4.1.4 Orçamento Participativo**

O quarto instituto que se pretende analisar no presente estudo enquanto mecanismo de participação direta do povo na gerência do Estado é, talvez, o que mais se efetivou na realidade institucional brasileira ao longo de todo o período constitucional atualmente vigente, muito embora não esteja previsto, assim como as demais formas já citadas, de forma expressa na Constituição Federal de 1988.

Entretanto, apesar da inexistência de previsão expressa a respeito do orçamento participativo, é cediço que esse mecanismo de participação popular se coaduna com a própria essência da democracia, na medida em que oportuniza a participação política da sociedade local, que passa a interferir diretamente nas decisões do poder público.

Seu fundamento constitucional, mesmo que num plano indireto, dá-se na própria instituição do sistema democrático como forma de organização política do país. Ao lado disso, urge destacar a importância do art. 29 do diploma constitucional em vigor, que ao tratar dos entes municipais prevê a participação dos representantes de associações populares no processo de organização das cidades. Ademais, é forçoso reconhecer que o constituinte também estipulou a participação de associações civis na implementação de políticas públicas de saúde e assistência social, o que apenas corrobora a aplicabilidade do instituto em exame.

Note-se, portanto, que existe todo um arcabouço jurídico democrático a sustentar a viabilidade legal e constitucional do orçamento participativo. No entanto, antes de mais nada, é necessário atentar para a importância que o orçamento possui, de uma forma genérica, na relação entre o Estado e os cidadãos. A esse respeito, veja-se a explanação de Boaventura de Sousa Santos (2003, p. 465):

Escuso de sublinhar a importância do orçamento para as relações políticas e administrativas entre o Estado e os cidadãos. O orçamento é o instrumento básico do contrato político que subjaz a essas relações, bem como das interações entre os diferentes organismos estatais encarregados de executar tal contrato, ao definir os fundos públicos, mediante a fixação de impostos ou outros meios, o orçamento transforma-se no mecanismo central de controle público sobre o Estado. Contudo, em uma sociedade comandada por uma forte tradição autoritária e patrimonialista, como é o caso do Brasil, o orçamento público tem sido menos a expressão do contrato político do que a expressão de sua ausência.

É, portanto, diante dessa importância do controle orçamentário para a vida em sociedade que surge a figura do orçamento participativo enquanto medida eminentemente democrática, que eleva o povo à condição de protagonista das decisões políticas do Estado.

Desse modo, não seria equivocado dizer que orçamento participativo consiste num arranjo institucional que garante à população o poder de discutir e decidir acerca do próprio orçamento de sua cidade, bem como sobre as políticas públicas a serem implementadas, escolhendo os gastos prioritários e controlando com proximidade a gestão dos representantes eleitos.

Trata-se, portanto, de medida que indiscutivelmente rompe com a concepção hegemônica da democracia que se formou ao longo dos últimos séculos, segundo a qual o povo não estaria preparado, por incapacitado, para influenciar diretamente na gerência da máquina pública. Segundo Leonardo Avritzer (2003, p. 573),

A idéia de orçamento participativo surgiu pela primeira vez na cidade de Porto Alegre, uma cidade de 1,3 milhão de habitantes e capital do Estado do Rio Grande do Sul. A proposta de orçamento participativo surge como resposta a uma proposta de conselheiros populares feita pelo prefeito de Porto Alegre pelo PDT, Alceu Collares, às associações de moradores da cidade no início a sua gestão, em março de 1986. Collares, o primeiro prefeito eleito democraticamente depois do período autoritário, propôs às associações comunitárias uma forma de

participação popular na sua administração.

Percebe-se, portanto, que já em seu nascedouro o orçamento participativo demonstrava um viés eminentemente popular. Através de referida espécie, o representante eleito pelo povo pretendia uma participação direta da sociedade em sua gestão, ou seja, rompiam-se as correntes da tradicional representação política para que se inaugurasse algo novo, consistente na emergência do próprio povo ao poder.

Ao longo dos últimos anos muitos outros municípios em todo o Brasil vêm implementando tal forma de organização política. Em estudo acerca do instituto em análise, Leonardo Avritzer (2003) constrói uma detalhada descrição dos procedimentos de participação política nos orçamentos das cidades de Porto Alegre e Belo Horizonte. Também assim é o texto de Boaventura de Sousa Santos (2003), encartado na mesma obra, que apresenta, ainda, uma série de dados estatísticos e organogramas demonstrativos do funcionamento de tal espécie.

No presente estudo, todavia, não se pretende analisar detalhadamente todo o funcionamento do mecanismo em questão, até porque seria inviável dentro de tão resumida tese abranger tema de tamanha envergadura, sem dúvidas merecedor de uma análise própria e específica. No entanto, para que reste minimamente analisada a viabilidade do orçamento participativo, bem como sua real operacionalidade na realidade brasileira, há de se observar o que se segue.

Aludida forma de participação política abrange as mais variadas classes sociais, aí incluídos, dentre outros, os representantes do povo, as associações de bairro e os cidadãos comuns. Trata-se de um processo de negociação e deliberação que, segundo Avritzer (2003, p. 576), se divide em duas fases: “uma primeira etapa na qual a participação dos interessados é direta e uma segunda etapa na qual a participação corre através da constituição de um conselho de delegados”.

No primeiro momento, a cidade é dividida em regiões nas quais são realizadas assembleias. Ao mesmo tempo, são também realizadas assembleias temáticas, relacionadas aos variados serviços públicos (saúde, transporte, cultura etc). Nesses conclaves, que tomam decisões por maioria de votos dos presentes, são escolhidas as prioridades de cada região.

Diante das prioridades escolhidas, e, ainda, obedecendo-se a um cálculo aritmético que impede o eventual favorecimento de uma região em relação às demais, confecciona-se perante o conselho de delegados o orçamento para o exercício seguinte, competindo a este conselho o acompanhamento das obras aprovadas e o estrito cumprimento do

orçamento previsto.

Note-se, portanto, que o orçamento participativo proporciona à população de cada uma das regiões de uma cidade a oportunidade de apontar quais serviços públicos deverão ser prestados de forma mais atenta e urgente, numa clara ingerência do povo nas decisões do Estado.

Trata-se, no entanto, de um processo político muito dinâmico, mas que, ao menos nos casos já estudados mais detidamente “tem sido um meio notável de promover a participação dos cidadãos em decisões que dizem respeito à justiça distributiva, à eficácia decisória e à responsabilidade do Executivo municipal”. (SANTOS, 2003, p. 545).

Urge destacar, ao lado disso, que nas cidades que implantaram tal sistema de organização política a participação popular vem crescendo ao longo dos anos, numa clara demonstração de que o povo é capaz de se interessar pelas questões de Estado, exercendo diretamente o poder político que lhe pertence. Nesse sentido são as palavras de Leonardo Avritzer (2003, p. 585), que ao tratar do exemplo de Porto Alegre assim se manifesta:

O mais importante aspecto do processo participativo em Porto Alegre é o contínuo crescimento da participação agregada no OP. A participação no OP na cidade cresceu ano a ano com raras exceções (1994 e 1996). O crescimento contínuo da participação pode ser atribuído à confiança no processo deliberativo [...].

Vê-se, pois, que já existem experiências bem sucedidas de utilização do instituto popular em tablado. A participação popular nas decisões gerenciais do Estado, de forma mais direta do que a proporcionada pelo referendo ou pelo plebiscito, é algo que também é possível, notadamente no âmbito municipal.

Mais uma vez se demonstra possível a concomitância do sistema representativo com a participação popular, de modo a legitimar-se a atuação estatal, com o pleno atendimento dos anseios sociais.

#### 4.2 A PARTICIPAÇÃO POPULAR POR INTERMÉDIO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Como é cediço, a compreensão da democracia representativa está intrinsecamente relacionada com a figura dos partidos políticos. Em

momento pretérito da presente pesquisa, pôde-se referir o pensamento de Hans Kelsen (2000) acerca deste aspecto, oportunidade na qual ficou claro o papel dessas instituições na formalização da vontade do Estado, por intermédio da sintetização das afinidades políticas dos indivíduos.

Logo, e considerando-se que a perspectiva do presente estudo não reside pura e simplesmente na negação da representação política, mas, ao contrário, visa a realizar uma adequada leitura de seus defeitos e vicissitudes, pugnando por um aperfeiçoamento através da participação popular, parece ser adequado refletir mais detidamente sobre o papel desempenhado pelos partidos políticos nesse contexto.

Ao final, se buscará aproximar a função dos partidos políticos do ideal agonístico propugnado por Chantal Mouffe (2006), objeto de análise no capítulo anterior, por se compreender que tais instâncias representam um ambiente adequado para o tratamento das relações de conflito inerentes à vida em sociedade.

Antes disso, todavia, convém realizar uma despretensiva análise conceitual e histórica das instituições partidárias.

#### **4.2.1 Partidos políticos: aspectos conceituais e análise histórica**

Segundo Donatella Della Porta (2003, p. 150), os partidos políticos são “associações orientadas para influenciar o poder”. Com efeito, verifica-se que com o desenvolvimento e a consolidação de formas e práticas democráticas de governo, os homens passaram a se organizar em associações que buscassem representar interesses comuns, visando à elucidação do interesse coletivo. Tais instrumentos organizativos, de caráter amplo e abrangente, necessários ao exercício da democracia, foram denominados partidos políticos. (BRUM, 1988).

Para Argemiro Brum (1988, p. 19), “a forma mais ampla e mais avançada de organização do povo é o partido político, que deve ter propostas para o conjunto todo da sociedade (e não apenas para um de seus segmentos).”

José Jairo Gomes (2010, p. 79), por seu turno, descreve os partidos políticos como entidades formadas pela livre associação de pessoas, cujas finalidades são assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo, e defender os direitos humanos fundamentais”.

Ao tratar da finalidade da associação partidária, Samuel Dal-Farra Naspolini (2008, p. 101), assevera com clareza que:

O objetivo imediatamente visado, a obtenção e preservação do poder estatal, é por certo o meio indispensável tanto para realização de princípios políticos quanto para distribuição de favores pessoais. Constituindo ponto comum entre os partidos “de princípio” e os partidos “pessoais” ou de “patronato”, a referência à conquista do poder não pode assim deixar de compor uma definição mínima de partido político.”

Assim sendo, tem-se que para uma adequada compreensão dos partidos políticos, faz-se mister analisar os seus elementos constitutivos, que decerto não se limitam à mera participação no processo eleitoral. É forçoso reconhecer, para além disso, a relação que move a união de inúmeras pessoas no âmbito de tais entidades associativas.

Um dos elementos nodais a ser considerado nesse tocante diz respeito às bases ideológicas que marcam a associação partidária. Ou seja, aos critérios doutrinários básicos formuladores da visão do partido em relação ao exercício do poder estatal.

Afinal, é justamente a ideologia propugnada pela instituição partidária que permitirá a reunião de pessoas, que muitas vezes não possuem nenhuma relação pretérita, mas que compartilham de afinidades ou pensamentos comuns. Tais indivíduos, no cenário analisado, irão se unir por intermédio do partido político, para que assim possam apresentar ao restante da sociedade uma proposta ideológica de ação do Estado.

Como consequência dos princípios ideológicos caracterizadores do partido, surge outro aspecto a ser considerado, que reside nas propostas programáticas da entidade aqui concebida, ou seja, o programa de atuação concreta do partido visando a implementar as ações pertinentes aos objetivos que defende.

Dessa forma, como bem destaca Argemiro Brum (1988), a conceituação dos partidos políticos não pode descuidar dos objetivos pelos quais os mesmos foram constituídos. Só assim será possível uma compreensão exata da importância de tais associações para o efetivo exercício da democracia e para o atingimento de uma sociedade mais justa, senão veja-se:

Os partidos políticos constituem (ou devem constituir) organizações de pessoas livres em torno de ideais comuns. A partir de princípios doutrinários e de uma idêntica interpretação da

realidade, os membros de um partido político coincidem quanto a um conjunto de propostas programáticas na definição dos rumos e condução da sociedade, tendo em vista o bem comum, isto é, o interesse coletivo. Canais de expressão da vontade popular, elos de ligação entre o povo e o poder, numa avenida de duas mãos, os partidos políticos são vitais para a prática democrática. A vitalidade de uma democracia se mede pela vitalidade de seus partidos políticos. Daí a importância da estrutura de organização dos partidos políticos, desde os núcleos interioranos de base nos povoados, vilas e bairros até o Diretório Nacional, passando pelos diretórios municipais e regionais (estaduais). Da ação e dinamismo de suas células muito depende seu grau de representatividade popular e os resultados que poderão alcançar. Cabe aos partidos políticos, também, a função de difundir idéias, conquistar consciências e arregimentar adeptos. Devem, ainda, ser verdadeiras escolas de formação de quadros, estudando e debatendo os problemas, desde os problemas locais do núcleo ou do bairro, os do município, do Estado e os nacionais, pesquisando, aprendendo, exercitando a democracia interna e gerando lideranças pela participação efetiva de seus membros. Cabe-lhes, outrossim, fazer avançar a ciência política, contribuindo para o aperfeiçoamento da democracia e das formas de governo dos povos. (BRUM, 1988, p. 19-20).

Analisando os aspectos históricos atinentes a tais instituições, Orides Mezzaroba (2004, p. 88) assevera que

Os primeiros agrupamentos políticos começam a surgir a partir do momento em que os diferentes segmentos sociais passam a assumir sua autonomia e consciência de agregação corporativa, em um sentido de autodefesa diante de algum tipo de exploração. Assim, as primeiras formas de organizações políticas visavam, acima de tudo, a defender os interesses imediatos e práticos de seus membros, sem grandes preocupações, pelo menos inicialmente, quanto à

uma política de governo mais duradoura.

Todavia, somente a partir do século XIX os partidos se consolidaram como instrumentos de mediação entre a sociedade e o Estado, sendo que as primeiras organizações político-partidárias tiveram seu nascedouro na Inglaterra, nos Estados Unidos e na França.

Debruçando-se sobre a realidade brasileira, Mezzaroba (2004) aponta para o surgimento, também no século XIX, de duas formas de organização social que foram denominadas Partido Conservador e Partido Liberal, as quais se articulavam e se revezavam no controle do gabinete imperial. Entretanto “[...], importa considerar que tais organizações não passavam de simples associações políticas, distantes do que poderia constituir-se de fato, conceitualmente, como partidos”. (MEZZAROBA, 2004, p. 189).

Afinal, a função dos partidos políticos, consoante já deduzido anteriormente, parece residir justamente na mediação entre a sociedade civil e as instituições públicas, de modo a se permitir uma organização política das divisões existentes na sociedade, através do aglutinamento dos interesses defendidos por grupos distintos. Conforme Donatella Della Porta (2003, p. 151), os partidos “são motores de um plebiscito contínuo”, já que promovem o debate de questões relevantes para o desenvolvimento da comunidade.

Certamente não era esse o cenário visualizado no Brasil imperial. Com efeito, o que se vislumbrava àquela época é que os grandes proprietários rurais e comerciantes urbanos constituíam o Partido Conservador, ao passo que o Partido Liberal era formado pelos profissionais liberais e pelos demais proprietários de terras. Todavia, ambos “eram constantemente manipulados pelo imperador em função de sua própria política, utilizando-se para isso do exercício do Poder Moderador”. (MEZZAROBA, 2004, p. 190).

Convém registrar, nesse tocante, que na obra já diversas vezes citada, Orides Mezzaroba (2004) realiza um aprofundado estudo sobre os partidos políticos no Brasil, de modo a consolidar a compreensão do Direito Partidário. A pretensão desta pesquisa, como é cediço, não é descer a tantos detalhes históricos e conceituais, mas uma pequena análise do contexto brasileiro é possível e pertinente, pelo que passa a ser feita doravante.

Mezzaroba (2004, p. 192) destaca que quando da “primeira república”, a ação dos partidos políticos na realidade nacional era

[...] marcada por forte presença militar, a

proclamação da República do Brasil, em 1889, pouca relação teve com os chamados Partidos da época, ainda que esta fosse uma bandeira de algumas lideranças e grupos políticos. E foi, justamente, devido a essa fragilidade do contexto político que os militares puderam destacar-se. A despeito da precariedade organizativa dos Partidos Políticos de então, as forças militares republicanistas se constituíram como uma espécie de Partido *sui generis*: uma organização política que de fato possuía traços de caráter partidário, apesar de não se apresentar como tal. [...]. A chamada primeira República, que inicia na sua proclamação em 1889 e se estende até 1930, além de não proporcionar a criação de qualquer sistema político-partidário definido e estável, extinguiu todas as organizações políticas herdadas do Império.

Vê-se, ademais, que a exemplo do que ocorrera durante o período imperial, também na primeira república se verificou um verdadeiro silêncio constitucional em relação aos partidos políticos, na medida em que a Constituição de 1891 se limitou a estabelecer o direito de livre associação, sem tratar dos mecanismos de intermediação política.

Com efeito, somente “a partir do Código Civil (Lei nº 3.071, de 1 de janeiro de 1916) [...] os *Partidos Políticos* passaram a ser instituídos seguindo o procedimento de registro civil das pessoas jurídica de Direito Privado” (MEZZAROBIA, 2004, p. 194), o que lhes conferiu personalidade jurídica e maiores potencialidades de funcionamento.

Aventa-se, nesse contexto, que na primeira fase republicana da história política brasileira, o que se verificava era uma verdadeira repressão a qualquer tipo de organização política, e aí se inserem indiscutivelmente os partidos.

Para Mezzaroba (2004, p. 197),

[...] o Parlamento brasileiro da primeira República não tinha em seus assentos representantes da vontade coletiva. A Democracia deixava de estar assegurada pela ausência de Partidos Políticos, enquanto canais de expressão da Sociedade. Em um Estado que já organizava seus mecanismos de legitimação através da representação política, a estrutura representativa da época pode ser enquadrada como experiência precária: facções

disfarçadas em Partidos absolutamente inconsistentes; valorização de lideranças individuais; falta de representatividade; ambiente não-democrático.

No período histórico seguinte, conhecido como segunda república, merece destaque a promulgação do Código Eleitoral de 1932, que trouxe em seu bojo as bases para o próprio funcionamento dos partidos políticos, conferindo-lhes reconhecimento jurídico específico.

Não obstante, cumpre asseverar que

[...] a legislação eleitoral da década de 30 reconheceu juridicamente os Partidos, mas, ao mesmo tempo, impôs limites estreitos à sua atuação. Além do excessivo controle legal, o ordenamento jurídico daquele período permitiu candidaturas avulsas, desprovidas de qualquer compromisso com programas políticos de espectro mais amplo e vinculadas, na prática, apenas aos interesses individuais ou de grupos político-econômicos setorializados, as facções. (MEZZAROBÀ, 2004, p. 203).

Nota-se, assim, que à época do Código Eleitoral de 1932, a evolução observada no cenário dos partidos políticos brasileiros ainda era bastante tímida, circunscrevendo-se basicamente ao seu reconhecimento jurídico. Persistia, no entanto, o desprestígio de tais instituições.

Todavia, não se pode deixar de mencionar que nessa mesma década, por intermédio da Constituição de 1934,

[...] a Justiça Eleitoral adquire destacada seção no texto constitucional, formatando-se a organização da mesma, através do Tribunal Superior Eleitoral, Tribunais Regionais Eleitorais, juízes eleitorais e juntas eleitorais, trazendo à baila minudentes regras sobre a composição dos órgãos jurisdicionais eleitorais, recursos e competência para que o Egrégio Tribunal Superior Eleitoral regule a forma e o processo dos recursos de que lhe caiba conhecer, além de diversas outras competências constitucionais de relevante importância e aprimoramento do processo eleitoral e da democracia [...] Portanto, a Constituição de 1934 merece especial relevo no

campo do Direito Eleitoral [...]. (RAMAYANA, 2005, p. 11).

Em detrimento de tais avanços, com a superveniência do Estado Novo, em 1937, operou-se verdadeira extinção da Justiça Eleitoral e dos partidos políticos. Como é cediço, a Constituição outorgada no referido ano, de inspiração eminentemente fascista, possuía um viés visivelmente autoritário, que certamente não se coadunaria com a regular manutenção de uma ordem democrática.

Registre-se, nesse tocante, que a Justiça Eleitoral só viria a ser reestruturada em 28 de fevereiro de 1945, através da Lei Constitucional nº 09 e do Decreto-lei n. 7.586, datado de 28 de maio do mesmo ano.

Sobre esse período, Mezzaroba (2004, p. 203-205) destaca que:

Todos os direitos previstos pelo texto constitucional ficaram suspensos em 10 de novembro de 1937, com a outorga, por Vargas, da nova Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Era o Estado Novo. As frágeis organizações políticas da época e um Legislativo carecendo de representatividade não tiveram qualquer possibilidade de reação.

[...]

Logo após a decretação do Estado Novo, Getúlio Vargas reafirma o seu propósito de instaurar um governo forte e centralizador. Para isso, não toleraria a formação de qualquer força política que se opusesse aos seus objetivos.

[...]

A falta de tradição democrática brasileira foi acompanhada senão do constante ataque aos *Partidos Políticos*, pelo menos de grave hostilidade à sua existência e funcionamento. Nesse período varguista da história política brasileira, nem ao menos o modelo liberal de Democracia Representativa, já consolidado nos países mais avançados, há pelo menos um século, dera o ar de sua graça no território nacional.

No período seguinte, que perdurou entre 1945 e a emergência do governo militar de 1964, a questão partidária passou a ser regulada, inicialmente, pelo Decreto-Lei nº 7.586/1945, o qual trazia medidas de caráter nitidamente restritivo em relação aos partidos políticos, o que terminou por prestigiar e fortalecer os partidos formados como base para

as estruturas de poder em voga àquela época.

Em análise do referido texto normativo, Mezzaroba (2004, p. 208) destaca que

Por um lado, de forma sábia, ficava estabelecido que os candidatos só poderiam disputar eleições a partir de um *Partido*, alianças ou coligações partidárias. Por outro, de forma casuística e oportunista, o Decreto facultava aos candidatos concorrer na eleição em diferentes Estados da Federação.

Com a superveniência da Constituição de 1946, pouco se modificou o tratamento jurídico dos partidos políticos. Não obstante, quadra registrar que o citado texto constitucional

[...] vedava a criação, o registro e o funcionamento de qualquer Partido Político ou associação, cujo programa ou ação política contrariasse o regime democrático, a pluralidade partidária e os Direitos Fundamentais do Homem (art. 141, § 13).

[...]

Mesmo com a Constituição de 1946, a criação, a organização e o funcionamento dos Partidos Políticos mantiveram-se “rigorosamente em linha com a ideologia da década de 30, cuja pedra angular havia sido a exclusão de qualquer projeto institucional de governo partidário”. (MEZZAROBA, 2004, p. 209).

Em 1964, o Brasil enfrentou um duro golpe no regime político existente: a revolução das forças armadas, comumente referida como golpe militar. Tal evento desembocou em mudanças drásticas no campo eleitoral, que inevitavelmente atingiram as organizações político-partidárias ante a verdadeira suspensão do regime democrático.

Convém referir que foi durante o regime militar que se editou a Lei nº 4740/65, denominada Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Todavia, tal ato normativo longe estava de constituir os fundamentos necessários para uma democracia autêntica, senão veja-se:

[...] Na sua essência, a Lei n. 4.740/65 – primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos – não possuía qualquer compromisso com a liberdade de criação

e com o fortalecimento dos Partidos existentes. No seu conjunto, a Lei primava por estabelecer regras rígidas no sentido de impedir a criação de novos Partidos e de reduzir o número daqueles já registrados. [...] Assim, considerando os critérios da Lei n. 4749/65, pelos resultados obtidos nas eleições de 1962, somente cinco Partidos cumpriam o requisito dos doze deputados. Os demais Partidos que haviam eleito, conjuntamente, sessenta e três deputados teriam os seus registros cassados. A Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1965 destacava-se por outra inovação importante: pelo art. 50, havendo o cancelamento do registro de um Partido, os seus representantes permaneceriam com o mandato, exceto se o cancelamento estivesse fundamentado na violação do regime democrático, na pluralidade partidária ou na garantia dos Direitos Humanos; nesses casos, o referido dispositivo previa que o representante não teria o seu mandato cassado, se comprovasse a sua insurreição à orientação partidária que motivou o cancelamento do registro. Como esse mecanismo casuísta de compensação, a Lei incentivou o enfraquecimento e a falta de compromisso com a vida intrapartidária e com a fidelidade partidária. (MEZZARROBA, 2004, p. 206).

Ainda sob a égide do governo autoritário, foi também promulgada a Lei nº 5.682/1971, que estabeleceu novas regras para os partidos políticos, sendo denominada de “segunda Lei Orgânica dos Partidos Políticos”. Tal ato normativo, ao estabelecer o

[...] novo estatuto dos Partidos, como não podia deixar de ser, somente incorporou os princípios estabelecidos pelo texto constitucional de 1969. Por isso, com relação à criação e funcionamento dos Partidos Políticos, manteve a exigência do apoio de cinco por cento dos eleitores que votaram para a Câmara Federal no último pleito, distribuídos por sete Estados da Federação, sendo que, em cada um desses Estados, a votação teria de ser superior a sete por cento dos votos. Como nas eleições de 1970 só participaram a ARENA e o MDB, pela nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos qualquer tentativa a curto prazo

de outras organizações partidárias pleitearem os seus registros tornava-se totalmente inócua, pois, para o registro de novas agremiações políticas, a Lei n. 5.682/1971 determinava que fosse levado em consideração o resultado do último pleito. [...]. (MEZZAROBA, 2004, p. 218).

Após realizar profícua análise do arcabouço institucional e normativo pertinente aos partidos políticos durante todo o período da ditadura militar brasileira, Mezzaroba (2004, p. 238) conclui que

Em síntese, o Regime Militar primou por garantir uma aparência de Democracia no país. A organização de uma oposição oficial dentro do MDB permitiu o estreito controle de suas atividades, ao mesmo tempo que desarticulou de forma repressiva e preventiva a oposição ao governo que partia ou poderia eventualmente vir a partir da Sociedade de forma organizada ou não. Essa coercitiva desmotivação da organização popular intencionada pelo governo autoritário proporcionou fator adicional de apoio à cristalização da cultura antipartidária no país, assim como a adoção das cláusulas de barreira definiu conclusivamente a conduta de controle estatal sobre a existência e o funcionamento dos Partidos. Também a fidelidade partidária, instituto introduzido no período militar, apresentou-se como mecanismo otimizado de controle sobre a bancada da agremiação apoiadora do Regime, a ARENA.

Da transcrição acima realizada, percebe-se que durante a ditadura militar se operou verdadeira sofisticação no tratamento dos partidos políticos no país. Certamente com o intento de bem controlar tais instituições, conceitos importantes foram trazidos à baila, tais como cláusula de barreira e fidelidade partidária.

Com efeito, a conclusão a que se chega na análise desse momento histórico da realidade brasileira é que o sentimento então vigorante era de verdadeiro temor em relação aos partidos políticos organicamente alocados. E isso não é difícil de compreender. Afinal, segundo Mezzaroba (2004), o fortalecimento dos partidos políticos constitui o gérmen da democratização de qualquer sistema político, o que decerto não se coadunava com as pretensões do Estado militar.

O processo para por fim ao regime militar, com a retomada da democracia no país, foi lento e gradativo. Ainda sob a vigência da Constituição de 1967, foi editada a Emenda Constitucional nº 15, de 19.11.1980, que restituiu o voto direto nas eleições para Governador de Estado e Senador da República, marcando o processo de redemocratização do país. (MOREIRA, 2002).

Todavia, somente com a edição da Emenda Constitucional nº 26, de 27.11.1985, que convocou a Assembleia Nacional Constituinte, pode-se afirmar que se consolidou a perspectiva de redemocratização, já que se estabeleceria, a partir dos trabalhos da referida Assembleia, a consecução de um novo texto constitucional, de caráter eminentemente democrático.

E outro não foi o resultado obtido. Afinal, no texto constitucional de 1988, os Direitos Políticos encontram-se regulados através dos artigos 14<sup>7</sup>, 15<sup>8</sup> e 16<sup>9</sup>, sendo que os Partidos Políticos são tratados especificamente no artigo 17<sup>10</sup>.

A abordagem da democracia no âmbito da Constituição em vigor já foi rapidamente referida no bojo do primeiro capítulo, mas convém repisar que, conforme as diretrizes ali fixadas, se visualiza no cenário institucional vigente uma amplitude democrática inequívoca, eis que o texto constitucional deixa claro que o poder político pertence originariamente ao povo, que poderá exercê-lo diretamente ou por intermédio de representantes eleitos.

Merece destaque, todavia, o tratamento constitucional conferido aos partidos políticos. Com efeito, a Constituição de 1988 tratou de regulamentar de forma explícita os partidos políticos, tratando-os como instrumentos necessários e importantes para a preservação do Estado Democrático de Direito.

---

<sup>7</sup> Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, (...)

<sup>8</sup> Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; II - incapacidade civil absoluta; III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII; V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

<sup>9</sup> Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.

<sup>10</sup> Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: I - caráter nacional; II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; III - prestação de contas à Justiça Eleitoral; IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

O constituinte estabeleceu, nesse contexto, regras de liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardadas a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os preceitos de caráter nacional, bem como a proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou qualquer forma de subordinação a estes. Instituiu, ainda, a forma de prestação de contas à Justiça Eleitoral e funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

Diante desse novo cenário constitucional, bem mais favorável às instituições ora estudadas, foi promulgada a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que instituiu o novo Código Eleitoral Brasileiro. Dentre as várias inovações trazidas por este diploma, mormente no que se refere ao funcionamento dos partidos políticos, destaca-se a abertura de conta bancária específica para a campanha e o registro dos comitês financeiros na Justiça Eleitoral, com o intuito de conferir maior transparência à atuação das instituições partidárias no decorrer dos processos eleitorais.

Dessa forma, pode-se asseverar que a Constituição Federal de 1988, ao lado da legislação infraconstitucional que lhe sucedeu, trouxe relevantes e inovadores balizamentos democráticos para o tratamento normativo dos partidos políticos, garantindo-lhes melhor organização e autonomia.

Assim sendo, pode-se asseverar com tranquilidade que os partidos políticos assumiram um papel de grande relevo no contexto institucional brasileiro. Afinal, têm servido como instrumento precípua para a formalização da representação política, sendo também responsáveis por captar a opinião pública, transformando-a em ações estatais concretas.

#### **4.2.2 Estado de Partidos e Democracia Partidária**

Após essa mínima visualização da história e do papel desempenhado pelos partidos políticos no contexto global e no cenário jurídico brasileiro, a qual, reitere-se, longe está de exaurir tão relevante e intrincado tema, chega-se a um ponto importante que a presente pesquisa se propôs a enfrentar.

Ao longo do estudo aqui realizado, muito se destacou a crise hodiernamente vivenciada pela representação política. No capítulo

anterior, como se percebe, a abordagem de tal aspecto foi o verdadeiro cerne da discussão realizada, oportunidade na qual foram trazidos a lume vários estudiosos classificados como críticos da democracia representativa.

Não obstante, em diversos momentos se fez questão de também reconhecer o quão inevitável parece ser a sistemática da representação nos Estados contemporâneos, ante os variados obstáculos que se impõem à efetiva participação direta dos cidadãos na condução das questões públicas.

Todavia, em momento nenhum se desconsiderou a pertinência e a adequação do fortalecimento da participação popular na política, a qual, como dito anteriormente, pode perfeitamente ocorrer no bojo das próprias estruturas da democracia representativa já existentes – para além das modalidades participativas já apontadas no decorrer do presente capítulo.

E nesse tocante, os partidos políticos afluem como ambiente absolutamente propício para a consolidação da participação popular aqui concebida.

Com efeito, um dos principais elementos constitutivos dos partidos políticos, que lhes assegura autonomia e representatividade, consiste na igualdade de tratamento que deve ser dispensada aos seus membros associados. Afinal, todos os componentes do partido gozam de igual relevância para a persecução dos objetivos delineados pela associação à qual pertencem.

Registre-se, a esse respeito, que as deliberações internas dos partidos políticos são tomadas na forma dos seus regimentos, e devem decorrer de amplas discussões e debates, de tal forma que garantam a participação e a colheita da opinião de seus membros.

Vale ressaltar, ademais, que outro elemento relevante dos partidos políticos consiste na liberdade associativa dos seus membros, cuja razão de ser reside na autonomia privada dos indivíduos, que podem ou não se associar ou se manter associados ao ente partidário respectivo.

Tem-se, portanto, que tal liberdade associativa carrega consigo a necessidade de um processo democrático interno no âmbito dos partidos políticos, que permita uma adequada construção das propostas a serem externadas, por intermédio da definição de metas e estratégias que visem a alcançar os escopos ideológicos da instituição.

A isso se pode chamar democracia interna dos partidos políticos, conquanto uma decorrência da liberdade associativa dos seus membros,

sendo um elemento fundante do fortalecimento e da autonomia do próprio ente partidário, que passará a evidenciar, na sua atuação, a vontade democraticamente externada pelos seus filiados.

Para que isso ocorra, todavia, faz-se necessário que os indivíduos, hoje em grande monta alheios às questões políticas, passem a ocupar os espaços verdadeiramente vazios existentes nas instituições partidárias. Com efeito, merece ser registrada a empírica percepção de que a cada dia diminui o número de pessoas interessadas em ingressar nos partidos políticos já existentes.

Superada tal apatia e consolidada a potencialidade aqui vislumbrada, talvez seja possível se alcançar um cenário ainda mais sofisticado, no qual possa ser acolhida a teoria bem explanada por Orides Mezzaroba (2004) acerca da chamada “democracia partidária”. Ao tratar desse modelo, o referido estudioso explica que

[...] além de mediar os interesses dos órgãos representativos e dos representados, os partidos também funcionam como fator decisivo na mediação entre os cidadãos e seus representantes, caso em que estes últimos ficam submetidos ao mandato partidário, ou seja, à vontade única e exclusiva do Partido, pois considera-se que a vontade do indivíduo é inerente à vontade da organização partidária. Desta forma, o representante perde o seu caráter de exclusividade na atividade de representação “e, conseqüentemente, as eleições adquirem um caráter plebiscitário”, já que o eleitor passa a outorgar a sua confiança e a sua capacidade de decisão ao Partido como organização, e não aos candidatos apresentados por ele. (MEZZAROBA, 2004, p. 155).

Note-se, diante da proposta aqui ventilada, que ao prestigiar a decisão do partido político, e não do indivíduo eleito para o exercício do cargo respectivo, e partindo-se do pressuposto de que a decisão partidária terá sido adotada democraticamente, com a participação, no âmbito interno, do próprio eleitor, aproxima-se a decisão política final do cidadão.

Trata-se, destarte, de um mecanismo que prestigia a participação popular na política. Tal participação, no modelo proposto, se circunscreve ao âmbito partidário, e retira o indivíduo da condição de alheio às questões públicas, cenário tão corriqueiro no âmbito da

tradicional democracia representativa.

Esse modelo, aqui apontado como democracia partidária, é também denominado Estado de Partidos. Segundo Mezzaroba (2004), tal perspectiva elucida sobremaneira a crise de representatividade vivenciada pela democracia representativa. Para ele,

o que não se tem privilegiado é a investigação das verdadeiras causas da crise de representatividade em que se encontram as instituições político-partidárias brasileiras, mudando o prisma de observação para o próprio desgastado modelo de representação política liberal. (MEZZAROBA, 2004, p. 314).

Logo, o que se cogita, diante das ideias aqui tratadas, é que a participação popular na política não necessariamente precisa ocorrer de forma direta, como autorizam os institutos já estudados até aqui – mormente no que diz respeito ao plebiscito, ao referendo, e à iniciativa popular de lei. Para além dessas modalidades, tal participação pode ocorrer também por intermédio dos partidos, ambientes propícios à manifestação de vontade dos indivíduos. Tal perspectiva, sem dúvidas, permitiria a formalização da vontade estatal a partir da atuação coletiva da sociedade, de baixo para cima.

Para Mezzaroba (2004, p. 314),

Como nesse modelo a vontade do Estado é edificada pelo embate político entre as vontades partidárias, que por sua vez canalizam as vontades individuais, o centro das decisões políticas sofre um deslocamento radical, deixa o Parlamento e migra para o interior dos Partidos, onde a vida intrapartidária permitiria a livre e democrática participação direta da Sociedade em ampla escala. [...]

Os Partidos Políticos tornam-se, com isso, sujeitos coletivos de cuja ação resultariam as políticas públicas do Estado. A representatividade de todo sistema político representativo fica, então, assegurada justamente por uma concepção radicalmente democrática de Partido, em que o próprio programa partidário é o resultado melhor concebido da construção de uma vontade coletiva.

Nota-se, ademais, que uma vez consolidado o formato aqui

concebido, será possível também robustecer a ideia de que a democracia é um ambiente no qual se reproduzem os conflitos e antagonismos inerentes à vida em sociedade, o que foi enxergado com clareza por Chantal Mouffe (2006), em abordagem já referida ao longo do presente estudo.

Com efeito, é natural e salutar que existam discordâncias na vida em sociedade. O antagonismo, que se faz presente nas relações sociais, também se reproduz claramente no seio político. Desse modo, a melhor forma de organizar os embates decorrentes de tal antagonismo, transformando-o em agonismo – substituição do inimigo pelo adversário – perpassa justamente pelo fortalecimento dos partidos políticos, o que se faz possível por intermédio da participação popular no seu âmbito interno.

Logo, acredita-se que há uma consonância intrínseca entre a democracia agonística de Chantal Mouffe e a democracia partidária aqui perfilhada. Uma permite a consolidação da outra, ante as similitudes das premissas das quais partem.

Faz-se necessário ressaltar, todavia, que para que se torne efetivamente possível a figura do Estado de Partidos, a participação interna dos indivíduos, na construção das vontades partidárias, é elemento absolutamente inarredável. Afinal,

[...] a Democracia interna é um condicionante da formação racional da vontade partidária. Sem a garantia de participação democrática dentro da vida do partido, não há como admitir que este representa a vontade de algum setor da Sociedade, mas, somente, e no máximo, de restrito grupo de indivíduos ou de verdadeiras facções. (MEZZARROBA, 2004, p. 321).

Caso superado tal obstáculo, e uma vez garantida a democracia intrapartidária para fins de consolidação da vontade do partido – à qual certamente se oporá, no cenário agonístico já referido, a vontade de outro (ou de outros) partidos –, abre-se o caminho para a consolidação do mandato partidário, o qual evidenciará pura e diretamente os anseios dos integrantes da agremiação política, que a partir daí ostentarão a condição de partícipes diretos da cena política.



## CONCLUSÃO

A amplitude conceitual da democracia, aliada às diversas e tão diferentes formas de sua manifestação, é uma constatação inicial e inevitável do presente estudo. Com efeito, o primeiro capítulo evidenciou com clareza o quão longo e acidentado tem sido o processo de consolidação das práticas democráticas ao redor do mundo, sendo marcado por avanços e retrocessos, assim como por variantes intrínsecas às próprias diferenças culturais e sociais concretamente observáveis.

Todavia, não obstante essa pluralidade de manifestações e de vertentes democráticas, é forçoso concluir que existe atualmente um cenário de crise no modelo hegemônico de democracia, qual seja, o modelo representativo e liberal.

Tal crise, que se manifesta na verdadeira discrepância entre a atuação política dos representantes e os anseios e necessidades da sociedade, e que se robustece na percepção de verdadeira desconfiança e desalento que o cidadão tem mantido para com o cenário político, é motivada por diversos fatores, muitos dos quais abordados no decorrer do presente estudo.

Há quem entenda, como fez Rousseau, que a democracia representativa sempre foi um equívoco. Afinal, sendo a soberania um atributo dos indivíduos, não se pode conceber sua alienação ou transferência, sob pena de restar impossibilitada a consolidação da vontade geral.

Existe quem defenda, outrossim, como fazem Boaventura de Sousa Santos e Paulo Bonavides, que tal crise é um fenômeno mais recente, e se marca pela verdadeira erosão da teoria do contrato social ou, ainda, pela crescente despolitização da legitimidade política, abordagens defendidas, respectivamente, por esses dois autores.

Entretanto, em que pese a crise aqui versada seja real e manifesta, não se pode desconsiderar a existência de percepções mais otimistas, externadas por alguns estudiosos do cenário democrático. Afinal, embora contenha seus problemas e vicissitudes, a representação política também ostenta virtudes e qualidades, mormente por permitir a consolidação de práticas democráticas em ambientes que, em princípio, não seriam favoráveis a tal sistemática, como, por exemplo, os grandes e populosos Estados contemporâneos.

Ademais, é preciso reconhecer a necessária relação entre o sistema democrático e o caráter conflituoso da vida em sociedade. Tal aspecto, como se asseverou anteriormente, não parece estar muito

presente nas teorias que apregoam a falência do sistema representativo, as quais, ao contrário, comumente se referem a expressões como bem comum e vontade geral, o que conduz à interpretação de que a democracia seria um mecanismo de construção de consensos e de pacificação social.

Como dito anteriormente, certamente aí reside um equívoco a ser debelado. Com efeito, as relações de enfrentamento e de oposição são inerentes à vida em sociedade. Logo, são fenômenos absolutamente naturais e intrínsecos àquilo que Chantal Mouffe aponta como sendo a dimensão do político.

É necessário reconhecer, destarte, a dimensão do antagonismo e seu caráter inerradicável nas relações humanas, uma decorrência lógica e natural do pluralismo de valores vigorante na sociedade contemporânea.

E diante desse contexto, propõe-se a consolidação de uma democracia agonística, através da qual a política não procure a eliminação do poder e a construção de consensos, mas, ao contrário, sirva como ambiente para a construção de formas de poder mais compatíveis com os valores democráticos.

Para a consolidação desse ambiente agonístico, que se fundamenta, conforme exposto ao longo do texto, na transformação do inimigo em adversário legítimo, e na convivência com a constante tensão entre os grupos de poder presentes na sociedade, a participação popular na política parece ser o caminho mais adequado.

Tal participação, como se viu, poderá se desenvolver em caráter que muito se aproxima do que se costuma denominar democracia direta. Afinal, especificamente na realidade brasileira, percebe-se que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a concomitância entre formas participativas e indiretas de exercício do poder político.

Defende-se, destarte, a consolidação e o robustecimento dos mecanismos de participação política institucionalmente já concebidos, devidamente analisados e esclarecidos no decorrer do terceiro capítulo, a saber: plebiscito, referendo, iniciativa popular de lei e orçamento participativo.

Entretanto, para além disso, é possível também conceber a participação popular na política por intermédio das próprias instâncias representativas hoje existentes. E nesse quesito, chama-se a atenção para o papel desempenhado pelos partidos políticos.

Com efeito, acredita-se que a participação popular na forma aqui concebida – por intermédio dos partidos políticos – deve ser também

ampliada, em um formato que não invalida o sistema democrático-representativo.

Para que isso ocorra, todavia, faz-se necessário que os cidadãos se insiram cada vez mais nas instituições partidárias, consolidando o que aqui se chamou de democracia interna dos partidos políticos.

Nesse cenário, o que se tornará possível será a consolidação não mais da vontade do representante eleito, tal como ocorre no universo democrático-representativo. Ao contrário, passa-se à construção da vontade partidária, formalizada com a participação democrática, no âmbito interno, do próprio eleitor. Aproxima-se, assim, a decisão política final do cidadão enquanto indivíduo, conferindo-lhe maior participação no cenário político.

Tal sistemática, elucidada no presente estudo como democracia partidária ou Estado de Partidos, certamente se coaduna e valoriza o ambiente no qual se reproduzem os conflitos e antagonismos inerentes à vida em sociedade, em um reconhecimento agonístico do enfrentamento legítimo e das diferenças ideológicas observáveis no universo político.

Desse modo, acredita-se que a melhor forma de organizar os embates decorrentes do antagonismo natural da vida humana, transformando-o em agonismo – substituição do inimigo pelo adversário – passa pelo fortalecimento dos partidos políticos, o que se faz possível por intermédio da participação popular no seu âmbito interno.



## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. (p. 560-597)

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. 3. ed. São Paulo: Ática, 1998.

BOBBIO, Norberto. **Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política**. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2001a.

\_\_\_\_\_. **Entre duas repúblicas: às origens da democracia italiana**. Trad.: Mabel Malheiros Bellati. Brasília: Universidade de Brasília, 2001b.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. **A constituição aberta: temas político e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo de regiões**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BOVERO, Michelangelo. **Contra o governo dos piores: uma gramática da democracia**. Trad.: Daniella Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 45. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRUM, Argemiro Jacob. **Democracia e partidos políticos no Brasil**. Ijuí: Unijuí, 1981.

BURKE, Edmund. Partido y representación. In: LENK, Kurt, NEUMMAN, Franz (org.). **Teoría y sociología críticas de los partidos políticos**. Trad. Ignacio de Otto. Barcelona: Anagrama, 1980. (p. 82-83)

\_\_\_\_\_. **Reflexões sobre a revolução em França.** Trad. Renato de Assumpção Faria, Denis Fontes de Souza Pinto e Carmen Lúcia Richter Ribeiro Moura. Brasília: UNB, 1982.

\_\_\_\_\_. Discurso aos eleitores de Bristol. In: PORTO, Walter Costa. **A Representação.** Brasília: Fundação Projeto Rondon, [s.d.]. (p. 19-21)

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional.** 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAMPILONGO, Celso F. **Representação política e ordem jurídica:** os dilemas da democracia liberal. São Paulo: USP, 1987.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional:** teoria do estado e da constituição, direito constitucional positivo. 11. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. In: GIANOTTI, José Arthur Gianotti et al. **Filosofia política 2.** Porto Alegre: L&PM, 1985.

COELHO, Tom. **República parlamentar do Brasil.** Disponível em: <[www.desa.com.br](http://www.desa.com.br)>. Acesso em: 28 nov. 2005.

COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia:** ensaios de história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2010.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia.** Trad.: Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado.** 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

DELGADO, Daniel García. **Estado-nación y globalización.** Buenos Aires: Ariel, 1998.

ELEIÇÕES no Brasil (1945-2006). Disponível em: [www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br). Acesso em: 28 nov. 2005.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

KELSEN, Hans. **A democracia**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEIBHOLZ, Gerhard. **La rappresentazione nella democrazia**. Milano: Guiffré, 1989.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

MEZZAROBBA, Orides. **Introdução ao direito partidário brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

\_\_\_\_\_. **Partidos políticos: princípios e garantias constitucionais - Lei 9.096/95 - anotações jurisprudenciais**. Curitiba: Juruá, 2008.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Trad.: Manoel Innocêncio de L. Santos Jr. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

MORAES, Filomeno. **Contrapontos: democracia, república e constituição no Brasil**. Fortaleza: UFC, 2010.

MOREIRA, Ricardo. **Sistema eleitoral brasileiro: evolução histórica**. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3468>>. Acesso em: 07 ago. 2011.

MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Lisboa, Gradiva, 1993.

\_\_\_\_\_. Por um modelo agonístico de democracia. **Rev. Soc. Polit.**, Curitiba, n. 25, p. 165-175, 2006.

PITKIN, Hannah Fenichel. **El concepto de representación**. Trad. Ricardo Montoro Romero. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

PORTA, Donatella Della. **Introdução à ciência política**. Trad. Eduardo Saló. Lisboa: Estampa, 2003.

QUADRO Geral Referendo 2005. Disponível em: <[www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br)>. Acesso em: 28 nov. 2005.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 3. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Trad.: Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. (p. 39-82)

SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. (p. 455-559)

\_\_\_\_\_. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O paradoxo de Rousseau: uma interpretação democrática da vontade geral**. Rio de Janeiro: Rocco, 2007.

SARAMAGO, José. **Ensaio sobre a lucidez**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

SCHUMPTER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro, 1983.

STRECK, Lenio Luiz e LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. **Constituição não prevê controle de constitucionalidade**. Disponível em: <<http://conjur.com.br/2011-jan-29/nao-espaco-controle-preventivo-constitucionalidade-brasil>>. Acesso em: 11 mar. 2011.

TOURAINÉ, Alain. **O que é democracia?**. Trad.: Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

VATTER, Miguel E. La democracia, entre representación e participación. In: NADALES, Antonio J. Porras (org.). **El debate sobre la crisis de la representación política**. Madrid: Tecnos, 1996.

WOLKMER, Antonio Carlos. Do Paradigma da Representação à Democracia Participativa. **Seqüência**, Florianópolis, v. 42, p. 83-97, 2001.