

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE – UFF**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL**

**HELOISA DE CARVALHO FEITOSA VALADARES**

**DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA  
SUPOSTA CRISE DE REPRESENTATIVIDADE CONTEMPORÂNEA**

**NITERÓI**

**2015**

HELOISA DE CARVALHO FEITOSA VALADARES

**DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA  
SUPOSTA CRISE DE REPRESENTATIVIDADE CONTEMPORÂNEA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense, como requisito para obtenção da titulação de mestre em Direito Constitucional.

Área de concentração: Direito Constitucional.

Linha de Pesquisa: Teoria e História do Direito Constitucional e Direito Constitucional Internacional Comparado.

**Orientador: Prof. Dr. Enzo Bello.**

**NITERÓI**

**2015**

HELOISA DE CARVALHO FEITOSA VALADARES

**DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA  
SUPOSTA CRISE DE REPRESENTATIVIDADE CONTEMPORÂNEA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense, como requisito para obtenção da titulação de mestre em Direito Constitucional.

Aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2015.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Enzo Bello – Universidade Federal Fluminense

---

Prof. Dr. Eduardo Manuel Val – Universidade Federal Fluminense

---

Prof. Dr. Bethânia Assy – Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Nota obtida: \_\_\_\_\_.

## AGRADECIMENTOS

O curso de mestrado proporciona, além do amadurecimento intelectual e profissional aos que se entregam a todas as suas atividades, uma oportunidade de autoconhecimento e amadurecimento dos relacionamentos que tecem a nossa convivência. Exige dedicação, e com ela a renúncia de momentos de lazer e de encontros que nutrem o trato com aqueles que participam do nosso convívio. Nessa árdua trajetória acabamos por nos fazer ausentes inúmeras vezes, em prol das necessárias horas de reflexão, estudo e pesquisa. Trata-se de um afastamento doloroso para nós e para quem nos cerca, mas torna-se menos penoso se contamos com a colaboração, amizade e compreensão daqueles que nos amam verdadeiramente. Assim, tenho muito a agradecer, já que fui contemplada com o companheirismo, com o incentivo e com a colaboração de muitas pessoas.

Agradeço ao meu esposo Igor Albuquerque Valadares por me impulsionar e dar suporte para a escolha de dedicar-me quase que em exclusividade à vida acadêmica no curso desses dois anos. E por me fazer enxergar a vocação e a paixão pela academia que eu havia abafado dentro de mim e seguia adiando para momento financeiramente mais oportuno. Seu companheirismo e lealdade sempre me inspiram a ser melhor como pessoa e como profissional.

Agradeço à minha mãe pela presença constante em todos os momentos da minha vida, por ser meu suporte e minha melhor amiga de todas as horas, sempre disposta a me auxiliar nas minhas demandas e preocupações, mesmo nas mais irrelevantes. Aos meus irmãos pelo carinho de sempre e pela convivência que me felicitam e tornam o fardo de qualquer encargo que eu exerça mais leve. Ao meu pai pelas palavras de incentivo e pelos debates recentes acerca do meu objeto. Às amigas Mirella Enéas, Manuella Enéas, Wheila Matias, Evelane Soares e Raíssa Pacheco toda a minha gratidão pelo incentivo, pela amizade e por acreditarem mais em mim do que eu mesma sou capaz.

E aos colegas da minha turma de mestrado agradeço por todas as intermináveis e profícuas discussões, pelo companheirismo, pela união que conseguimos conquistar e pela amizade verdadeira que levarei comigo de muitos de vocês. Espero tê-los sempre na minha vida e poder dar seguimento aos projetos profissionais e pessoais iniciados em conjunto com alguns de vocês. Vocês sempre terão espaço especial nas minhas recordações mais agradáveis desse período. Em especial agradeço aos colegas de orientação Mariana Netto e Eric Mendes, e de turma Maíra Neurauter, Marcus Bacellar, Fábio de Medina e Thiago Guerreiro Bastos

pelos debates e sugestões quanto a minha pesquisa, assim como pelo suporte e paciência para ouvir meus questionamentos acerca do meu objeto de pesquisa.

Agradeço, ainda, a todos os professores do PPGDC que muito enriqueceram a minha formação. Em especial ao meu orientador Prof. Dr. Enzo Bello, pela contribuição inestimável para o meu melhoramento profissional, pelo desapego material, sempre emprestando as bibliografias de que dispunha, pelo respeito às minhas opções de pesquisa que me assegurou ampla liberdade na execução da dissertação, pela constante abertura ao diálogo, pela permanente disponibilidade para auxiliar na minha pesquisa e por me permitir experimentar todas as atividades que compõem a atividade docente, desde a organização de um planejamento de disciplina, até a orientação de trabalhos de conclusão de curso.

Não posso olvidar de consignar agradecimento aos professores Roberto Fragalle Filho, Maria Alice Costa e Anderson Teixeira, que compuseram a minha banca de qualificação e fizeram ponderações de grande valia ao bom desenvolvimento da pesquisa proposta. Espero ter incorporado de forma proveitosa as sugestões e ter tido êxito nas lapidações sugeridas. Obrigada também à Ana Paula Arantes, secretária do PPGDC, por sua permanente disponibilidade para colaborar e atender com todo o seu carinho e presteza a todos os discentes.

*“Rigorosamente falando, nunca existiu verdadeira democracia nem jamais existirá. [...] Se houvesse um povo de deuses, ele se governaria democraticamente. Tão perfeito governo não convém aos homens.”*

**(Jean-Jacques Rousseau)**

*“A tradição de todas as gerações mortas oprime como um pesadelo o cérebro dos vivos. E justamente quando parecem empenhados em revolucionar-se a si e às coisas, em criar algo que jamais existiu, precisamente nesses períodos de crise revolucionária, os homens conjuram ansiosamente em seu auxílio os espíritos do passado, tomando-lhes emprestado os nomes, os gritos e as roupagens, a fim de apresentar nessa linguagem emprestada.”*

**(Karl Marx).**

## RESUMO

Esta dissertação tem por objetivo analisar a suposta crise de representatividade vivenciada no Brasil tão discutida por teóricos contemporaneamente. A representação, figura advinda do âmbito do Direito Privado, é exemplo máximo dos paradoxos da democracia, originalmente entendida como um governo do povo. A sua inserção na teoria da democracia é acompanhada da ampliação da extensão do sufrágio, tornando-o um direito político independente da condição social do cidadão, porém operando uma redução considerável em relação à profundidade dos poderes agregados à cidadania. A partir do fortalecimento desse modelo de democracia representativa, a característica principal da democracia, qual seja, a soberania popular, perde destaque, ocorrendo uma confusão na atribuição do caráter democrático aos direitos subjetivos e as liberdades assegurados pelos Estados. Observa-se que essa transformação sofrida pela democracia é oriunda do regime de produção capitalista disseminado, sobretudo, a partir da segunda guerra mundial e da conseqüente necessidade de garantia da propriedade e perpetuação dos mecanismos de acumulação de bens. Propõe-se uma investigação mais profunda das tensões que envolvem a democracia a fim de esclarecer se a crise de representatividade aventada de fato existe. Parte-se da análise de modelos clássicos de democracia, em uma perspectiva mais descritiva e interpretativa, para posteriormente ambientar a discussão ao contexto brasileiro. Como trabalho centrado em uma ciência social aplicada, lança-se mão da mescla dos métodos de investigação jurídico-compreensivo e jurídico-propositivo, a partir da abordagem de propostas aventadas no cenário jurídico e social relativas à medidas que venham a diminuir a sensação de crise de representação. A operação prospectiva e propositiva não ostenta a pretensão de solucionar os déficits democráticos do modelo brasileiro, reveste-se, somente, da intenção de suscitar a reflexão e o diálogo acerca de alternativas possíveis, ainda que não prováveis de se concretizar em curto prazo.

**PALAVRAS-CHAVE:** democracia; representação política; crise da representação; reforma política.

## ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the alleged crisis of representativeness experienced in Brazil and discussed by theorists simultaneously. The representation, figure from the scope of private law, is maximum example paradoxes of democracy, originally intended as a Government of the people. Their integration in the theory of democracy is accompanied by the expansion of the extension of suffrage, making it a political law regardless of the social status of the citizen, but operating a considerable reduction in relation to the depth of the aggregate voting powers. From the strengthening of this model of representative democracy, the main feature of democracy, which is the popular sovereignty, loses prominence, occurring a confusion in assigning subjective rights democratic character and the freedoms provided by the States. It is observed that this transformation suffered by democracy is arising out of the system of capitalist production disseminated, especially, from the second world war and the consequent need for property assurance and perpetuation of the mechanisms of accumulation of goods. It is proposed therefore a deeper investigation of the democracy's tensions, in order to clarify whether the crisis of representativeness suggested in fact exists. Parting of the analysis of classical models of democracy, in a more descriptive and interpretive perspective, for further discussion about this alleged crisis to the Brazilian context. As centered work on an applied social science, darts hand of the blend of legal research-understanding and propositive legal methods, from the proposed approach suggested in legal and social scenario concerning the measures that will decrease the sense of crisis of representation, with the subsequent valuation of these proposals. The prospective and purposeful operation not bearing the claim to resolve the democratic deficits of Brazilian model, is only the intention to provoke reflection and dialogue about possible alternatives, although not likely to materialize in the short term.

**KEYWORDS:** democracy; political representation; crisis of representation; political reform.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>PARTE I – ELEMENTOS CONCEITUAIS DOS MODELOS CLÁSSICOS DE DEMOCRACIA .....</b>	<b>18</b>
<b>1 - A DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA: UMA CONCEPÇÃO DE DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO E CIDADANIA.....</b>	<b>18</b>
1.1 – Democracia: da soberania popular à noção procedimental de escolha dos governantes .....	21
1.1.1 – Modelo ateniense de democracia .....	21
1.1.2 – A “verdadeira democracia” de Marx .....	27
1.1.3 – Os modelos liberais: democracia protetora e democracia desenvolvimentista – caminhos para a noção procedimental de democracia .....	34
1.2 – O problema da representação na teoria democrática.....	44
1.3 - Cidadania e poder popular: uma história de sucessivos avanços e retrocessos.....	56
1.3.1 – Breves notas sobre a cidadania no Brasil.....	61
1.4 - Conclusões parciais .....	64
<b>PARTE II – DISCUSSÕES SOBRE A SUPOSTA CRISE DE REPRESENTATIVIDADE: A BUSCA POR UM MODELO DEMOCRÁTICO MAIS ADEQUADO E A REFORMA POLÍTICA COMO MEIO.....</b>	<b>68</b>
<b>2 – A SUPOSTA CRISE DE REPRESENTATIVIDADE: EVIDÊNCIAS TEÓRICAS E PRÁTICAS .....</b>	<b>68</b>
2.1 – Aspectos teóricos da crise.....	71
2.1.1 – Teorias da sobrecarga do Estado .....	72
2.1.2 – Teorias da erosão da legitimidade .....	74
2.2 – Evidências práticas .....	76
2.3 – Panorama atual da democracia no Brasil: sintomas de uma crise e retorno das propostas de reforma política.....	79
2.3.1 – Fortalecimento do político com enfraquecimento dos partidos políticos...80	
2.3.2 – Multiplicação dos partidos políticos e baixa rotatividade no seu comando.83	
2.3.3 – O financiamento de campanhas e o abuso do poder econômico.....	86

2.3.4	– Possibilidade de reeleição com dois mandatos sucessivos .....	92
2.3.5	– Fixação constitucional de número máximo e mínimo de deputados federais por Estado federado.....	93
2.3.6	– Excesso de eleições .....	94
2.3.7	– Mídia corporativa e o monopólio/oligopólio da comunicação .....	94
2.4	– Conclusões parciais .....	96
3	– NOVAS TENDÊNCIAS DA TEORIA DEMOCRÁTICA NO BRASIL, A “CRISE” E A REFORMA POLÍTICA .....	102
3.1	– Propostas do PT (2013-2014) .....	111
3.2	– Posicionamentos dos filiados ao PMDB acerca dos principais pontos da reforma política .....	115
3.3	– Propostas do PSDB (2013-2014) .....	117
3.4	– Propostas de organizações da sociedade civil.....	118
3.5	– Elementos para a democratização do atual regime político brasileiro .....	122
3.5.1	– Financiamento de campanhas e tempo de acesso aos meios de comunicação.....	122
3.5.2	– Sistema eleitoral .....	124
3.5.3	– Coligações partidárias.....	128
3.5.4	– Cláusula de barreira .....	129
3.5.5	– Suplência no Senado Federal .....	130
3.5.6	– Fim da reeleição .....	131
3.5.7	– Coincidência das eleições e tempo de mandato .....	132
3.5.8	– Outras medidas democratizantes .....	132
3.6	– Conclusões parciais .....	137
	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>138</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>148</b>

## INTRODUÇÃO

A democracia sofreu profundas transformações ao longo de sua trajetória. Transformações essas que a elevam à posição de um construto de conceito contestado, de forma que não se pode atribuir-lhe uma noção unívoca. Existem, assim, diferentes teorias da democracia e seus diversos modelos de funcionamento. Alguns postos em prática, enquanto outros permanecem no âmbito teórico.

Antes vista com desconfiança e temor por muitos teóricos, a democracia nos moldes da modernidade inicia sua difusão e expansão durante meados do século XVIII, se estabelecendo no século XIX. A posição de relevância conquistada ao longo do século XVIII se dá mais por eventos de origem popular – com destaque especial para as revoluções americana (1776) e francesa (1789) – do que por uma “evolução” natural do pensamento das elites culturais e políticas.

Após o advento da Segunda Guerra Mundial inicia-se a sua difusão. O mundo vivenciava um período de aparente estabilidade, marcado pelo consentimento, pela fé na autoridade e na legitimidade dos sistemas governamentais. A existência desse quadro de amplo consenso – ratificada pela produção acadêmica de teóricos liberais, através da teoria do fim da ideologia, e marxistas, com a teoria da sociedade unidimensional – subsistiu até o início da década de 60, lastreada pelo rápido crescimento econômico. É o período de fortalecimento da social democracia, através da instituição do modelo de Estado de Bem-Estar Social, cuja validade é reconhecida por Marx, com a ressalva de que não se propunha a promover a emancipação de todos.

Com o declínio do Estado de Bem-Estar Social, ocasionado pela queda na atividade econômica nos idos da década de 70, observou-se o crescimento da noção de que a democracia estaria em crise. As críticas aos modelos vigentes emergem de teóricos da esquerda (teorias da crise da legitimação) e da direita (teorias da sobrecarga do Estado). A coalizão que havia se formado em endosso à social democracia se desfez e a discussão acerca do tema retornou aos holofotes.

As transformações sofridas pela democracia ao longo da história resultaram na deturpação do seu conteúdo original. O disposto aconteceu de tal maneira que permitiu

que, ao mesmo tempo em que vive o seu apogeu – comprovado pelo fato de a grande maioria dos países reivindicarem o *status* democrático – seja alvo de fortes questionamentos e críticas.

A sua concepção e valoração positiva é designada por Carlos Nelson Coutinho<sup>1</sup> como “valor universal” da democracia. Uma prova flagrante dessa universalidade e grande adesão aos valores democráticos é o fato de eles serem difundidos e expandidos (ainda que formalmente) a ponto de se poder falar em uma pluralidade de teorias da democracia, que agregadas formam um todo pulverizado e nem sempre coeso.

Pela formação variada, as teorias e práticas democráticas não compõem um corpo coerente e uníssono, exibindo incongruências e contradições entre si. No entanto, permanece na raiz de todas as definições de democracia a ideia de poder popular (em alguma medida) e de igualdade política dos cidadãos (características que são mais ou menos concretizadas a depender do Estado ou sociedade que se analise).

Em um contexto de erosão da confiança nos governos e de grande descontentamento com a atuação estatal, corroborado pela eclosão de manifestações populares clamando por mais democracia e direitos em todo o mundo, a ideia de crise ganha força. Com a ascensão das teorias da crise provoca-se a mobilização dos estudiosos e operadores da democracia na busca de explicações e medidas que venham a abrandar a situação desconfortável.

O cenário de suposta crise alcança o Brasil, agravado pela maior visibilidade dada aos escândalos de corrupção, pela recessão econômica, pelos gastos com megaeventos esportivos e ausência de melhorias na prestação de serviços públicos. A sensação de desconforto e afastamento da política gera inquietações e surtos de insurgência.

A escolha do tema da presente dissertação se deu em grande parte pelo momento do seu desenvolvimento e pela profunda imersão nos acontecimentos que fomentaram a noção de “crise” recentemente no Brasil. Desde junho de 2013 – em que diversas manifestações populares tomaram as ruas das principais cidades brasileiras, caracterizadas<sup>2</sup> de forma geral pela negação dos partidos políticos, pela manifestação de

---

<sup>1</sup> No artigo “A democracia como valor universal” devidamente referenciado ao final deste trabalho, acesso pela internet, sem data especificada de publicação.

<sup>2</sup> Características destacadas pelo Professor Marcus Fabiano Gonçalves (professor do PPGDC) que presidia Grupo de Trabalho que discutia as jornadas de junho no dia 14/10/2014, no IV Seminário Interdisciplinar em Sociologia e Direito, realizado na Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense.

uma cidadania do consumo (a indignação que moveu a deflagração das movimentações ocasionada pelo aumento da tarifa de transporte público rodoviário), aparente repulsa à democracia representativa e oposição à mídia corporativa – a questão da crise de representatividade ganhou posição central e inflamou o pensamento acerca da necessidade de reforma política, como alternativa para responder aos anseios imediatos da sociedade.

Aqui, o objeto de estudo é a crise da democracia, disseminada sobre a alcunha de “crise de representatividade”. A investigação documentada a seguir se orienta pelo questionamento se de fato a democracia está imersa em uma crise. Desse questionamento central, outros, pertinentes à representação política, à democracia representativa e à reforma política foram contemplados: há como se prescindir da representação política? De que maneira atenuar o desgaste do modelo democrático brasileiro? A reforma política seria um caminho? Mas para ser uma alternativa, de que forma deveria acontecer e em que termos?

Os recentes acontecimentos do cenário político e social brasileiro reforçam a importância de se pesquisar a democracia pátria e as suas falhas. Alerta-se, no entanto, que não se vislumbra trabalhar com a ótica de fornecimento de soluções para as questões – tarefa hercúlea ante a complexidade de fatores econômicos, culturais, sociais e políticos que impactam no problema –, mas pensar alternativas e suscitar a reflexão para os temas em discussão no cenário jurídico-político contemporâneo.

A hipótese inicial relativa ao problema de pesquisa é a de que não se pode falar na caracterização de uma crise da democracia, ou mesmo crise de representatividade. O que se vivencia no Brasil do período contemporâneo é um progressivo desgaste do modelo de democracia representativa liberal. A erosão em comento parece sinalizar a iminência da transformação lenta e gradual da teoria da democracia, rumo a uma reaproximação com o ideal de soberania popular.

A hipótese inicial demonstra plausibilidade, pois nenhuma das modificações recentes nas democracias reais acarretou até o momento a sua negação, ou o rompimento com a sua designação e com os seus valores. O que parece demonstrar que a crescente sensação de desconforto com os regimes políticos não se dirige contra a democracia, mas em oposição às falhas dos modelos que pretendem concretizá-la.

Outro reforço à hipótese é o fato de que nenhum dos novos modelos que se delineiam passa pela extinção da representação. As recentes mudanças normativas nas

democracias reais têm sido no sentido de estabelecer mecanismos que possibilitem o aumento da transparência dos governos e a maior participação dos cidadãos na vida política (instituição de prestação de contas, de mecanismos de revogação de mandatos, de regulação da mídia e de setores do mercado). Mas atualmente não existe concretização de proposta que prescindia da representação.

Para o desenvolvimento da pesquisa lançou-se mão da revisão e pesquisa bibliográficas. Adota-se a noção de pesquisa bibliográfica de Telma Cristiane Sasso de Lima e Regina Célia Tamasso Miotto, exposta no artigo *Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica*.

[...] não raro a pesquisa bibliográfica apareça como revisão de literatura ou revisão bibliográfica. Isto acontece porque falta compreensão de que a revisão de literatura é apenas um pré-requisito para a realização de toda e qualquer pesquisa ao passo que a pesquisa bibliográfica implica em um conjunto ordenado de procedimentos e de busca por soluções, atento ao objeto de estudo, e que, por isso, não pode ser aleatório (LIMA, MIOTTO, 2007).

A pesquisa em comento foi feita com base em uma abordagem qualitativa em perspectiva crítica. Utilizou-se o raciocínio dedutivo, dialético e analítico. Se partiu de uma análise geral das teorias da democracia para se estabelecer caminhos e tendências da democracia brasileira, com a adoção da perspectiva de que o pensamento e a ciência encontram-se em constante mudança, sofrendo interpenetrações perenes de perspectivas contraditórias.

A pesquisa qualitativa “considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números” (SILVA, 2001, p. 20), de forma que a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são as bases do processo de pesquisa.

Todo fenômeno social é histórico, transitório e inserido em um ininterrupto processo de modificação. O Direito e a democracia não fogem, nem devem escapar, a essa mutabilidade, sob pena de se tornarem elementos de valor meramente simbólico.

Toda opção metodológica parte de uma concepção provisória da realidade a ser conhecida (GUSTIN, DIAS, 2006). E no esforço de compreender um objeto de estudo, muitas vezes há que ser realizada abertura à interdisciplinaridade e ao conhecimento de obras pertencentes a diferentes alinhamentos ideológicos.

Assim, a escolha metodológica se pautou nas seguintes constatações: a realidade jurídica está condicionada por uma trama de relações econômicas, políticas, éticas e ideológicas; o Direito enquanto fenômeno social não apresenta impacto somente em âmbito jurídico, mas, sobretudo, nos âmbitos cultural, econômico e político, sendo passível de questionamento constante. E se expondo a modificações a fim de aprimoramento e aproximação com a realidade que regula.

Concorda-se com a assertiva de que a escolha metodológica implica na adoção de uma postura político-ideológica perante a realidade (GUSTIN; DIAS, 2006, p. 19). Mas a complexidade do objeto tomado para estudo (e o momento de evolução acadêmica da pesquisadora que o conduziu) impulsionou a adoção de um marco teórico temático. Utilizaram-se obras de variados alinhamentos ideológicos dedicadas ao estudo da democracia e da sua história.

Essa mesma complexidade motivou o emprego metodologias que buscam fugir ao formalismo e tradicionalismo. A perspectiva empregada foi a crítico-metodológica, em uma vertente jurídico-sociológica. Para tanto, toma-se por parâmetro a classificação elaborada por Miracy B. S. Gustin e Maria Tereza Fonseca Dias.

O desenvolvimento da pesquisa se deu a partir da divisão do trabalho em duas partes. Resultando na estruturação do texto em três capítulos. A primeira parte contém um capítulo de cunho conceitual. O objetivo desse primeiro momento é inserir o leitor no tema da pesquisa e traçar contornos conceituais para o que se entende por democracia, representação política e cidadania. Bem como para trazer reflexões sobre o que é representatividade.

Para abordar a democracia, lança-se mão da descrição de três modelos (construções de regimes políticos que se dizem democracias): o modelo de democracia ateniense; a “verdadeira democracia” de Marx; e alguns modelos liberais. A escolha dos modelos se deu pelos seguintes motivos: o modelo ateniense, por ser o considerado pioneiro, ser o berço da democracia; e os demais pela tentativa de se evidenciar as tendências ideológicas que até os dias atuais alimentam o debate em torno do que é mais desejável a uma boa comunidade. Teóricos de direita e de esquerda seguem fomentando o confronto se o que deve prevalecer é a igualdade material ou a liberdade para a promoção do bem geral e da felicidade aos sujeitos.

Para se entender o contexto e a ideia de crise, aborda-se a representação, com especial enfoque para a forma como se delineou a sua inserção na teoria democrática, e

a cidadania, destacando-se a dinâmica do seu desenvolvimento, caracterizada por avanços e retrocessos.

Já a segunda parte, organizada em dois capítulos, apresenta a discussão acerca da suposta crise de representatividade. Parte-se do problema de pesquisa para, num primeiro momento, delinear elementos teóricos e práticos que vêm ratificando a tese da existência da “crise”.

No segundo capítulo buscou-se realizar um panorama da suposta crise de representatividade. Para tanto, utilizou-se a abordagem de teorias da crise que emergiram a partir da década de 70 (teorias do governo sobrecarregado e da perda da legitimidade).

Em seguida, passou-se a explorar também as evidências empíricas que reforçam a noção de crise. No esforço de identificar os aspectos práticos da suposta crise a lente é voltada para a democracia brasileira na contemporaneidade. E são levantadas falhas do sistema político pátrio que conduzem à insatisfação com o modelo brasileiro.

O terceiro capítulo é voltado à análise da reforma política como meio de amenizar o desgaste vivido pela democracia brasileira. Contemplam-se propostas de reforma política formuladas pelos partidos políticos dotados de maior representatividade no Congresso Nacional e de organizações da sociedade civil. Ao final do capítulo as medidas descritas são valoradas criticamente, e feitas ponderações acerca de outros temas que poderiam constar na pauta da reforma política (e que não têm recebido a devida atenção dos atores políticos).

Para os fins dessa pesquisa, cumpre precisar o sentido atribuído à expressão “modelos”, já que, como alegado, foram analisados alguns modelos de democracia. Adota-se, para este fim, a concepção enunciada por David Held (1987). Entende-se que “modelos” são construtos teóricos projetados para revelar e explicar os principais elementos de uma forma democrática e sua estrutura. Constituem redes de conceitos e generalizações sobre aspectos do político, do econômico e do social num Estado. Envolvem, necessariamente, um equilíbrio instável entre afirmativas descritivas e normativas. Propõem-se a realizar complexas reflexões sobre como as coisas são e porque o são, bem como sobre como as coisas deveriam ser.

Acredita-se que uma teoria sobre qualquer objeto que tenha tanto impacto na vida das pessoas, como é a democracia, deve projetar visão acerca de um futuro desejável. Assim, não deve se limitar a interpretar e descrever os elementos teóricos e

empíricos que envolvem o tema, prospectando alternativas para o melhoramento do problema inicial.

Ante o exposto, e confiando que entre os papeis da academia está a conciliação entre teoria e prática, orientada pela necessidade de se produzir estudos voltados à função social de contribuir com o progresso e melhoramento da vida na sociedade, ousa-se recomendar a adoção de medidas democratizantes, valoradas como benéficas para a democracia brasileira.

## **Parte I - ELEMENTOS CONCEITUAIS DOS MODELOS CLÁSSICOS DE DEMOCRACIA**

### **1- A DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA: UMA CONCEPÇÃO DE DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO E CIDADANIA**

Tida como a principal ideia política do século XIX, reconstruída sobre as bases das Revoluções Americana (1776) e Francesa (1789), do século XVIII, a democracia possui uma história complexa e construções teóricas que perpassam ideologias de tendências variadas (de direita, de esquerda e de centro). Quase todos se dizem democratas hoje em dia. Isso talvez pelo fato de o *status* de democrático parecer dotar leis, políticas, regras e decisões, tomadas sob essa égide, de uma aura de legitimidade, gerando uma maior aceitabilidade sem contestação.

Entretanto a trajetória da democracia não foi somente de festejos. Por um grande período ela foi avaliada de forma negativa. A mudança na valoração da democracia e a expansão e capilaridade que seus princípios ganharam culminou no seu uso retórico e na criação de um simbolismo em torno da sua designação.

A ampla adesão à democracia como forma adequada de organizar a vida política tem menos de cem anos de idade. [...] A democracia é uma forma notavelmente difícil de governo, tanto para ser criada quanto para ser mantida. [...] A democracia evoluiu por meio de intensas lutas sociais e é frequentemente sacrificada em tais lutas. (HELD, 1987, p.1).

Essa “nova” conotação positiva assumida pela democracia de forma mais evidente a partir do século XX opera modificação, ainda, na forma de valoração das instituições, atitudes e governos pelo senso comum. O atributo de “democrático” é frequentemente conferido a todo fato ou a toda coisa que seja de alguma forma julgada positivamente.

Em um mundo em que tudo reivindica o caráter democrático, fica difícil estabelecer o que de fato constitui a democracia. E, dada a polissemia do termo e as particularidades de concepções, para se discutir qualquer assunto pertinente à

democracia deve-se estabelecer o que se entende por democracia, tarefa que será realizada no decorrer deste capítulo.

Ante os muitos sentidos atribuídos à democracia, resta a constante ameaça de ela ser dissipada e distorcida, ou mesmo de perder completamente o seu sentido. Isso porque o que não pode ser definido, ou mesmo é definido dentro de uma larga margem de consideração, tende a ser identificado com tudo e a ser nada ao mesmo tempo.

A democracia não possui um conceito definido e objetivo. Em que pese essa ausência de conceito, o caráter democrático, em geral, é atribuído a Estados e governos em que haja algum endosso do povo às decisões políticas. A confusão quanto ao sentido do termo pode ser explicada pelo fato de a democracia ter se desenvolvido ao longo de milhares de anos e possuir diversas fontes.

Não se pode falar, dessa forma, em uma teoria da democracia, já que o termo “teoria” compreende a ideia de um sistema coerente de conceitos, princípios e técnicas sobre determinado objeto de estudo. Pode-se falar, assim, em teorias da democracia, em diferentes modelos democráticos, compostos por uma miscelânea de sistematizações, hipóteses e práticas por vezes incompatíveis entre si.

No exercício de traçar um ponto em comum entre os modelos que serão apresentados no decorrer do capítulo, observa-se que a democracia implica um sistema de governo no qual o povo governa (em oposição às monarquias e aristocracias). E esse governo do povo demanda a existência de alguma forma de igualdade política entre os cidadãos.

Entretanto, fica evidente que essa noção de governo do povo possibilita uma larga gama de interpretações, gerando uma infinidade de questionamentos, referentes ao que se compreende como “povo” e como “governo”, e a sua forma de exercício.

Quanto à noção de “povo”, surgem reflexões sobre quem pode integrá-lo, que condições devem ser atendidas para a inclusão, e que tipo de participação esses componentes terão na vida do Estado. Quanto ao “governo”, é necessário se definir qual a sua esfera de atuação, se vai incidir tanto na vida privada do povo quanto na pública, ou somente na pública, se coordenará questões competentes a assuntos políticos, econômicos e sociais, ou somente políticos. Quanto à determinação de quem deve ocupar o papel de governante e de que forma o governo deve ser exercido, ficam os questionamentos: uma vez que o poder é do povo, pode haver uma sujeição ao Estado, uma necessidade de obediência? De que maneira as decisões são definidas, por um

critério de maioria, ou haverá mecanismos de proteção de minorias? Em que circunstâncias um Estado pode recorrer à coerção para impor determinadas medidas?

Da análise dos principais modelos de democracia é possível extrair diferentes posições sobre as questões levantadas, inclusive quanto à manutenção do Estado, ou não, para que uma comunidade viva em democracia. Os posicionamentos diferentes variam com base nas perspectivas que cada modelo adota como justificadoras da democracia enquanto um bom sistema de governo. As posições podem ser resumidas nas seguintes assertivas extraídas da obra “Modelos de Democracia”, de David Held (1987, p. 3):

- Que todos devem governar, no sentido de que todos devem estar envolvidos na legislação, nas decisões políticas gerais, na aplicação das leis e na administração governamental.
- Que todos deveriam estar pessoalmente envolvidos somente em questões cruciais de decisão (leis gerais e políticas gerais).
- Que os governantes devem prestar contas aos governados – devem ser obrigados a justificar suas ações e poder ser removidos dos cargos pelos governados.
- Que governantes deveriam responder aos representantes dos governados.
- Que os governantes deveriam ser escolhidos pelos governados.
- Que os governantes deveriam ser escolhidos pelos representantes dos governados.
- Que os governantes deveriam agir no interesse dos governados.

A adoção da democracia como base de um modelo político é justificada em geral por ela ser apontada como mais favorável a promoção de um ou mais dos seguintes valores ou bens fundamentais: igualdade; liberdade; autodesenvolvimento moral; interesse comum; interesses privados; unidade social; satisfação de necessidades; decisões eficientes. E a grande dificuldade de se tratar da temática se agiganta pelo fato de cada um desses valores abrir margem para interpretações variadas quanto ao seu conteúdo.

No campo de confronto das teorias da democracia, o maior embate é o efetivado entre os teóricos marxistas e os liberais. E tem se centrado, dentre outros aspectos, nas seguintes premissas basilares acerca do significado de democracia: equivale a algum tipo de poder popular (autogoverno ou autorregulamentação da vida pelos cidadãos); é mero meio de legitimar as decisões dos eleitos para o poder – os representantes – de tempos em tempos, meio de delegar poder.

Torna-se evidente que a imensa complexidade de se trabalhar a democracia como objeto de pesquisa é o que lhe torna mais atraente e interessante: o fato de que a sua história permanece ativa e em construção, o que permite que o pesquisador possa participar ativamente desse processo, sem que o objeto de pesquisa se torne óbvio ou estático.

O capítulo em desenvolvimento se propõe a traçar uma visão panorâmica sobre os modelos de democracia que mais suscitam embates até aqui. Será tratado o momento de inserção da representação política como elemento basilar na democracia e dos avanços e retrocessos da cidadania nesse contexto, com pequeno tópico ilustrativo acerca da cidadania no Brasil. O objetivo num primeiro momento é fornecer ao leitor base conceitual para as reflexões que serão trazidas na segunda parte do trabalho sobre a crise de representatividade, trazendo ao final as conclusões parciais, com intuito de estabelecer delimitação do que se entende por democracia, por representação política e por cidadania

Após esse trabalho conceitual, enveredar-se-á de forma crítica na investigação acerca da suposta crise de representatividade que estaria acometendo a democracia brasileira, com intuito de discutir a necessidade e os limites de uma reforma política. Isso será realizado com a pretensão de se esboçar orientações, sentidos para uma reformulação da democracia no Brasil, que melhor se adeque à sua realidade e proporcione o autodesenvolvimento dos cidadãos, e que mais se aproxime do que se concebe aqui como democracia.

## **1.1 – Democracia: da soberania popular à noção procedimental de mecanismo de escolha de governantes**

### **1.1.1– Modelo ateniense de democracia**

O modelo original de democracia que se tem por parâmetro é o ateniense – de Democracia Direta. Tal modelo tinha como *locus* a cidade-Estado. E, embora se tome por referência comumente a experiência de Atenas, é importante destacar que a proliferação de práticas democráticas que compuseram o construto em estudo não era exclusividade dessa cidade. As práticas democráticas em comento tiveram desenvolvimento marcado por um processo de contínua mudança. Held (1987) aponta

como mola propulsora do fenômeno o surgimento de uma população de cidadãos econômica e militarmente independentes.

Aristóteles trata da cidade-Estado como um organismo vivo, à medida que ela se concebia como corpo político a partir da formação de uma identidade coletiva pelos indivíduos – homens adultos, livres e militares – atuantes nas deliberações que determinavam os rumos daquela comunidade moral e política.

O modelo em questão possuía como base a *isegoria*, invocada como o igual direito de que dispunham todos os cidadãos de falar em público e ser ouvidos acerca dos assuntos políticos. Direito este lastreado num Princípio Forte da Igualdade. Princípio, que consiste na presunção de que todos os cidadãos estão capacitados para a formação da vontade política coletiva.

Outros direitos estavam agregados e atrelados à cidadania, tais como a *isonomia* e a *isotinia*. Aquele se referia à igualdade de todos os cidadãos perante a lei (que, ao menos em tese, vedaria o estabelecimento de graduações de cidadania, a partir da instituição de privilégios a grupos em detrimento de outros). Enquanto este dizia respeito à possibilidade de que todos os cidadãos dispunham de votar e ser votados, ou seja, de participar diretamente da administração pública e da execução das políticas definidas para a cidade-Estado.

Em que pese a ressalva necessária acerca da concepção de povo ateniense – pois a cidadania (vínculo político necessário para que o indivíduo pertencesse ao povo) era atribuída em patamar exíguo em comparação com o grande número de escravos, destituídos do *status* de cidadão, e a proporção que estes ocupavam no número geral de pessoas da cidade-Estado – é fato que o conceito de democracia era equivalente à noção de governo do povo exercido pelo povo (soberania popular).

A cidadania ateniense era altamente restritiva. Cabe aqui o destaque de que a composição do *demos* era bastante limitada em relação ao número de indivíduos residentes na cidade-Estado.

[...] a cultura política ateniense era uma cultura de homens adultos. Apenas os homens atenienses com mais de 20 anos podiam se tornar cidadãos. A democracia antiga era uma democracia dos patriarcas; as mulheres não tinham direitos políticos e seus direitos civis eram estritamente limitados (embora as mulheres casadas tivessem uma posição um pouco melhor neste último aspecto que as solteiras). As conquistas da democracia clássica estavam diretamente ligadas ao trabalho não reconhecido politicamente e ao serviço doméstico das mulheres (e crianças). (HELD, 1987, p.21).

Os cidadãos consistiam na minoria dos indivíduos, uma vez que o *status* de cidadão era conferido com base em critérios censitários, sendo atribuído somente aos que possuíam condições de assegurar a sua subsistência sem trabalhar. Como assevera Hannah Arendt (2007) a cidade-Estado representa o marco de cisão da vida humana em uma esfera privada, em que prevalece a lógica da dominação pela força, e uma esfera pública, em que tudo é decidido mediante o emprego do discurso, por meio da persuasão<sup>3</sup>. Trata-se do *locus* de florescimento do homem como *zoon politikon*, definido por Aristóteles, diferenciando a agregação dos indivíduos em uma organização política da praticada pelos demais animais por necessidade de sobrevivência, ou da sua ocorrência na esfera privada (na vida doméstica).

A definição aristotélica do homem como *zoon politikon* não era apenas alheia e até mesmo oposta à associação natural da vida no lar; para entendê-la inteiramente precisamos acrescentar-lhe a sua segunda e famosa definição do homem como *zoon logon ekhon* (um ser vivo dotado de fala). [...] Aristóteles não pretendia definir o homem em geral nem indicar a mais alta capacidade do homem-que, para ele, não era o *logos*, isto é, a palavra ou a razão, mas *nous*, a capacidade de contemplação, cuja principal característica é que o seu conteúdo não pode ser reduzido a palavras. Em suas duas mais famosas definições Aristóteles apenas formulou a opinião corrente na *polis* acerca do homem e do modo de vida político; e, segundo essa opinião, todos os que viviam fora da *polis* – escravos e bárbaros – eram *aneu logou*, destituídos, naturalmente, não da faculdade de falar, mas de um modo de vida no qual o discurso e somente o discurso tinha sentido e no qual a preocupação central de todos os cidadãos era discorrer uns contra os outros. (ARENDR, 2007, p. 16).

Assim, as atividades políticas, extremamente valoradas, eram reservadas aos cidadãos – que conformavam a figura aristotélica do *zoon politikon*. E as atividades não políticas eram desprestigiadas, especialmente o trabalho considerado indigno e conferido aos escravos, às mulheres e a uma parcela de trabalhadores livres. Quanto a rara menção em obras sobre a democracia da contribuição do trabalho livre para o desenvolvimento do seu modelo clássico, Ellen Meinkins Wood (2011) tece críticas interessantes e elucidativas.

---

<sup>3</sup> “Na experiência da *polis* [...] a ação e o discurso separaram-se e tornaram-se atividades cada vez mais independentes. A ênfase passou da ação para o discurso, e para o discurso como meio de persuasão não como forma especificamente humana de responder, replicar e enfrentar o que acontece ou o que é feito. O ser político, o viver numa *polis*, significava que tudo era decidido mediante palavras e persuasão, e não através de força ou violência. Para os gregos, forçar alguém mediante violência, ordenar ao invés de persuadir, eram modos pré-políticos de lidar com as pessoas, típicos da vida fora da *polis*, característicos do lar e da vida em família, na qual o chefe da casa imperava com poderes incontestes e despóticos, ou da vida nos impérios bárbaros da Ásia, cujo despotismo era frequentemente comparado à organização doméstica.” (ARENDR, 2007, p. 16-17).

A autora aborda a desconsideração em comento e a priorização da escravidão como ponto central de crítica à restrição da cidadania ateniense, frisando que “os gregos não inventaram a escravidão, mas, em certo sentido, inventaram o trabalho livre” (2011, p. 157). E destaca o simbolismo que esse trabalho exercido por algumas pessoas dotadas do *status* de cidadão traz, ao esclarecer que essa é a origem de diversos conflitos quanto às decisões tomadas nas cidades-Estado e da concessão de direitos por pressão desses cidadãos trabalhadores. Revela, ainda, o estabelecimento de uma graduação pragmática da cidadania, já que parcela dos cidadãos podiam se dedicar exclusivamente à política, enquanto que esses trabalhadores não contavam com a mesma possibilidade.

Na sua análise, Wood parece dispor que essa seria a origem do confronto de interesses entre as classes apropriadoras e produtoras, e da preocupação posterior, após constatar esse conflito de interesses, com maneiras de obstar a consecução das buscas dos trabalhadores, o que se desenvolveu ao longo do tempo a partir da diminuição do poder desses cidadãos. Veja-se:

[...] Mas o trabalhador livre com o *status* de cidadão numa cidade estratificada, especificamente o *cidadão camponês*, com a liberdade jurídica e política implícita e a liberação de várias formas de exploração por coação direta dos donos da terra ou dos Estados, era certamente uma formação distintiva que indicava uma relação única entre as classes apropriadoras e produtoras. [...] As tradições políticas e culturais da Antiguidade clássica que chegaram até nós estão, portanto, imbuídas do espírito do cidadão trabalhador e da vontade antidemocrática que ele inspirou e que informou os textos de grandes filósofos. A condição do trabalho no mundo ocidental moderno, tanto na teoria quanto na prática, não pode ser inteiramente explicada sem que se busque na história da Antiguidade Greco-romana a disposição distintiva de relações entre as classes apropriadoras e produtoras na cidade-Estado Greco-romana. (WOOD, 2011, p.157).

Esses trabalhadores livres exerciam suas atividades em suas próprias propriedades rurais (em geral eram pequenos proprietários) e em outros ramos de manufatura. É sabido que somente dois setores eram praticamente monopolizados pelo trabalho escravo: o serviço doméstico e as minas de prata. Não existiam grandes propriedades agrícolas, de forma que os detentores de largas porções de terra em geral arrendavam lotes, ao invés de empregar um grande número de escravos no cultivo. Durante o período de colheita os proprietários mais abastados empregavam trabalho temporário assalariado.

A *polis* grega quebrou um padrão de separação entre governantes e produtores, e entre Estados apropriadores e comunidades camponesas subjugadas, existente até então. Entendia-se até o advento da cidade-Estado havia pessoas numa comunidade que

tinham habilidade e tempo de trabalhar com a mente, estas estariam aptas a governar; e outras com aptidão para trabalhar com o corpo, que deveriam ser governadas e alimentar os governantes. A apropriação do fruto do trabalho dos governados / produtores se dava por emprego de coação direta por parte dos proprietários e do Estado (se constituindo no que Wood denomina de “propriedade politicamente constituída”, vez que conquistada por meio de variados mecanismos de dependência política e jurídica, tais como trabalho imposto para saldar dívidas, escravidão, relações tributárias, impostos, corveia, etc.).

A possibilidade de participação política do produtor camponês equivalia a um grau de liberdade em relação aos modos tradicionais de exploração sem precedentes. Com isso a *polis* representou a emergência de uma dinâmica social na forma de relações de classe.

Assim, em nenhum outro lugar o padrão típico de divisão entre governantes e produtores foi quebrado de forma tão completa quanto na democracia ateniense. Nenhuma explicação do desenvolvimento político e cultural ateniense será completa se não levar em conta essa formação distintiva. Embora os conflitos políticos entre democratas e oligarcas em Atenas nunca tenham coincidido exatamente com uma divisão entre classes apropriadoras e produtoras, permaneceu uma tensão entre cidadãos que tinham interesse na restauração do monopólio aristocrático da condição política e os que resistiam a ela, uma divisão entre cidadãos para quem o Estado deveria servir como meio de apropriação e cidadãos para quem ele deveria servir como proteção contra a exploração. Em outras palavras, permaneceu a oposição entre os que tinham e os que não tinham interesse em restaurar a divisão entre governantes e produtores. (WOOD, 2011, p. 164-165).

Nesse contexto, Wood reforça que a principal força motriz da economia capitalista – e, vale dizer, da difusão dos modelos liberais de democracia – não foi a relação entre senhor e escravo, ou mesmo a entre proprietário e camponês, mas a travada entre capital e trabalho.

Mesmo diante desse simbolismo quanto à participação do trabalhador livre no governo, é importante lembrar que a ausência de barreiras à plena atuação na vida política ficava no plano da formalidade. A vida política, além de intensa era também bastante competitiva. Held ressalta que, em geral, os que dominavam a *Assembleia* (principal órgão administrativo) eram de origem nobre, pertenciam a uma elite formada por membros de famílias ricas e bem estabelecidas. E uma vez que o poder não era limitado por nenhum firme sistema constitucional ou governamental, frequentemente os conflitos políticos assumiam as vezes de batalhas individuais, resultando na remoção

forçada dos opositores dessa elite, a partir de manipulações dos cidadãos, através de decisões pelo seu ostracismo ou pela sua morte.

Dessa forma, o *demos* (composto por homens adultos, não escravos e atenienses) tinha poder soberano, ou seja, autoridade suprema para se envolver em funções legislativas e judiciárias. O conceito ateniense de “cidadania” implicava, necessariamente, em se tomar parte nestas funções, participando diretamente dos assuntos da cidade-Estado.

Os seres humanos só podiam se realizar adequadamente e viver honradamente como cidadãos na e por meio da *polis*, pois a ética e a política estavam fundidas na vida da comunidade política. Nesta comunidade o cidadão tinha direitos e obrigações; mas estes direitos não eram atributos de indivíduos privados e estas obrigações não eram forçadas por um estado dedicado à manutenção de uma estrutura que visava proteger os fins privados de certos indivíduos. Ao contrário, os direitos e obrigações do cidadão estavam conectados à sua posição; eles acompanhavam sua experiência enquanto cidadão; eles eram direitos e deveres públicos. (HELD, 1987, p.17).

A estrutura institucional desse modelo de democracia era formada por uma *Assembleia*, que se reunia mais de quarenta vezes por ano e tinha *quorum* de seis mil cidadãos (número mínimo para que as decisões tomadas fossem consideradas válidas). Todas as questões mais importantes eram levadas ao debate e deliberação dos cidadãos (estrutura legal para manutenção da ordem pública, finanças, taxação direta, ostracismo, assuntos relativos a alianças militares, desempenho militar, declaração de guerra ou de paz, etc.). Buscava-se sempre a unanimidade (*homonoia*), mas era reconhecida a possibilidade de dissenso, ao que se abria votação formal para legitimar a decisão final.

Havia, ainda, o *Conselho de 500*, que possuía a responsabilidade de organizar e propor decisões públicas na *Assembleia* e o *Comitê de 50*, que auxiliava o *Conselho de 500*. Este Comitê era mais bem estruturado e contava com a atuação de um presidente como líder (que só podia ocupar o cargo por um dia). A execução das decisões e políticas era realizada pelos *Magistrados*, cuja função era empreendida por meio de postos formados por mesas de 10 cidadãos.

Os servidores públicos eram em maioria eleitos por um período não renovável de um ano. Vários métodos de seleção eram adotados, como a rotatividade de tarefas, sorteio e eleição direta, a fim de evitar os perigos de políticas autocráticas ou clientelismos, bem como de prejuízo à transparência do governo.

Como valores principais cultuados estavam a igualdade entre os cidadãos (vale o reforço quanto a noção exclusiva de cidadania já abordada), liberdade, respeito pela lei ou pela justiça (a lei do Estado era a lei dos cidadãos, feita por eles). Perante a lei todos eram iguais; a lei era justaposta à tirania, de forma que a liberdade estava intimamente ligada ao respeito à lei. A justiça era tida como a compreensão do papel do cidadão e do seu lugar na cidade-Estado, o respeito às diferenças nas habilidades dos cidadãos.

### 1.1.2– A “verdadeira democracia” de Marx

Em *Crítica da filosofia do direito de Hegel*, Marx diz que “a democracia é o enigma resolvido de todas as constituições<sup>4</sup>” (MARX, 2010 [1843], p. 50). Thamy Pogrebinschi (2007, p. 55) assevera que o pensador se refere à democracia como um “enigma resolvido” por entender que ela contém em si a solução para os problemas que aponta.

Na qualidade de enigma resolvido de toda constituição, a democracia marxiana apresenta-se como resposta para os problemas levantados pelas formas políticas. O principal destes problemas, de acordo com Marx, diz respeito à contradição entre o Estado e a sociedade civil. [...] Ao romper com o seu mestre (Hegel) e recusar à política qualquer forma de mediação, Marx faz de seu conceito de verdadeira democracia (*wahre Demokratie*) a resolução do enigma colocado pelo Estado moderno. (POGREBINSCHI, 2007, p. 55).

Karl Marx possui uma concepção de democracia que tem como ponto de partida a crítica à concepção liberal de “Estado neutro” e “economia livre” como elementos promotores da segurança da pessoa, da liberdade e igualdade entre os indivíduos. Argumenta que as promessas do Estado liberal eram impossíveis de serem cumpridas na prática, pois as condições de vida eram determinadas pela localização das pessoas na estrutura de classes (existente dada à concentração da propriedade nas mãos de poucos em detrimento de muitos que tinham de vender sua força de trabalho para ter garantido o seu sustento).

A crítica se dirige, ademais, ao fato de a estruturação do modelo liberal se perfazer com base no indivíduo e em sua relação com o Estado, e reforçar a concepção moderna de oposição entre Estado e sociedade civil. O autor entende que os indivíduos

---

<sup>4</sup> Marx emprega a expressão “constituição” para se referir a regime de governo, a constituição política, a formas de condução de vida em sociedade.

só existem na sociedade, através da sua interação com os demais. O homem é descrito como um ser social<sup>5</sup> e produto da história.

A divisão de classes também é um produto histórico, já que nem sempre existiu e não é encontrada em todas as sociedades. Surge quando existe um *superávit* que torna possível que um grupo de pessoas não produtoras de bens possa viver às custas do trabalho de pessoas produtoras. Em geral o grupo que detém a propriedade dos meios de produção ocupa a posição de dominância e exploração, submetendo os demais. Assim, acaba por se tornar dominante não só economicamente, como politicamente, na existência de um Estado supostamente neutro, que permitisse a exploração do homem pelo seu semelhante.

[...] Com o desenvolvimento da burguesia, isto é, do capital, desenvolve-se também o proletariado, a classe dos operários modernos, que só podem viver se encontrarem trabalho, e que só encontram trabalho na medida em que este aumenta o capital. Esses operários, constrangidos a vender-se diariamente, são mercadoria, artigo de comércio como qualquer outro; em consequência, estão sujeitos a todas as vicissitudes da concorrência, a todas as flutuações do mercado. O crescente emprego de máquinas e a divisão do trabalho, despojando o trabalho do operário de seu caráter autônomo, tiram-lhe todo atrativo. O produtor passa a um simples apêndice da máquina e só se requer dele a operação mais simples, mais monótona, mais fácil de aprender. Desse modo, o custo do operário se reduz, quase exclusivamente, aos meios de manutenção que lhe são necessários para viver e perpetuar sua existência. (MARX, ENGELS, 1848).

A exploração acontece uma vez que o trabalhador precisa vender sua força de trabalho para manter suas necessidades vitais, e essa transação sucede de forma desproporcional. Isso porque o tempo de trabalho empenhado é remunerado com valor muito inferior ao valor do produto da atividade do trabalhador, o que Marx designou de *mais valia*. Dessa forma, o proprietário dos meios de produção amplia a sua acumulação de capitais (a sua apropriação é sempre maior do que o seu gasto com o salário do trabalhador), mantendo-se como dominante.

Marx entende que o modo de produção capitalista seria o último estágio antes da formação de uma nova ordem política e econômica, que, de fato, permitiria a concretização dos ideais de liberdade e igualdade, a que designa de “verdadeira” ou “genuína” democracia. A corrosão do capitalismo se daria por suas próprias bases, consoante trecho do *Manifesto do Partido Comunista*:

---

<sup>5</sup> Trata-se da *Ontologia do ser social*, definida com mais vagar por Luckács. O autor em questão reconhecia como premissa do pensamento marxiano “que não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, ao contrário, é o seu ser social que determina a sua consciência”, para tratar do sujeito em Marx como definido pela sua condição na sociedade (LUCKÁCS *apud* BELLO, 2013, p. 30).

[...] As armas que a burguesia usou para abater o feudalismo, voltam-se hoje contra a própria burguesia. A burguesia, porém, não forjou somente as armas que lhe darão a morte; produziu também os homens que manejarão essas armas – os operários modernos, os proletários. [...] O proletariado passa por diferentes fases de desenvolvimento. Logo que nasce começa a luta contra a burguesia. A princípio empenham-se na luta operários isolados, mais tarde, operários de uma mesma fábrica, finalmente operários do mesmo ramo de indústria, de uma mesma localidade, contra o burguês que os explora diretamente. [...] Aqui e ali a luta se transforma em motim. Os operários triunfam as vezes, mas é um triunfo efêmero. O verdadeiro resultado de suas lutas não é o êxito imediato, mas a união cada vez mais ampla dos trabalhadores. [...] Ora, basta esse contato para concentrar as numerosas lutas locais, que têm o mesmo caráter em toda parte, em uma luta nacional, em uma luta de classes. (MARX, ENGELS, 1848).

Uma vez que a produção de bens é orientada pela busca de lucro por parte dos apropriadores (capitalistas detentores dos meios de produção), haveria um tempo em que o atomismo de cada unidade produtiva levaria a um excesso de produção, além da demanda do mercado. Essa situação desembocaria numa necessidade de cortes na produção a fim de evitar prejuízos financeiros. O que levaria a ocorrência de demissões em massa. Com o aumento do desemprego os níveis salariais baixariam e os custos de produção também. Os preços cairiam até o ponto em que a produção retomaria o fôlego e se tornaria novamente lucrativa, retornando a uma situação de expansão como no início. Marx e Engels esclarecem que as crises são “naturais” (espontâneas) no capitalismo e ocorreriam de forma cíclica, de maneira que em dado momento a conjuntura é de maior poder do capital, e noutro o pêndulo de poder está com os operários (LOSURDO, 2004). E a situação de exploração se reproduz ciclicamente.

Marx concebe, assim, a democracia não como forma de delegação, baseada em artifícios pertinentes ao poder e sua limitação, tais como a soberania e a constituição<sup>6</sup>. Mas como um meio-termo entre os modelos existentes faticamente, que se prestaria a estabelecer uma substância para a democracia, sem engessamento. Entende que a democracia é a chave para a resolução do enigma do político (POGREBISNCHI, 2009b), consistente na noção de confronto entre Estado e sociedade civil<sup>7</sup>. A democracia marxiana é pensada para além do Estado (AVINERI, 1968, p. 38 *apud*

<sup>6</sup> Termo empregado aqui no sentido de carta política de documento formal elaborado para regulamentação da vida política em uma dada sociedade.

<sup>7</sup> Recomenda-se a leitura de *O enigma do político: Marx contra a política moderna*, em que Thamy Pogrebinschi apresenta as visões marxianas sobre a política e a verdadeira democracia, em confronto com as visões predominantes de democracia, voltadas a promoção de emancipações parciais, e como tal, também parciais, democracias falsas, que coincidem sempre com a necessidade de um Estado mediador e de instrumentos fetichizados de controle do poder.

POGREBINSCHI, 2007) e contra o Estado (ABENSOUR, 1997), rejeitando as formas políticas que acompanham essa moderna ideia fictícia.

No que se chama aqui de modelo marxiano de democracia rejeita-se a concepção moderna de Estado enquanto alegoria jurídica – Marx entende o Estado como uma abstração, e compreende que só o povo é uma realidade concreta. O Estado e o seu poder estão centrados em outra alegoria negada por Marx: o contrato social. E desse contrato social derivam outras construções jurídicas contestadas, quais sejam, a soberania e a representação. Marx (1843)<sup>8</sup> elabora a ideia de associação, ao pensar a democracia a partir da comunidade e não do Estado (como Hegel fazia).

[...] a concepção do político engendrada por Marx busca viabilizar uma democracia verdadeira que se expressa por meio de sujeitos identificados com sua própria prática e não por meio de instituições. Esses sujeitos, que se constituem em sua própria atividade, não podem estar encarnados em uma figura jurídica como a soberania, tampouco em uma suposta vontade que se expressa em seu nome com o objetivo de lograr uma representação que, na verdade, deveria ser natural aos indivíduos. A experiência do sujeito na comunidade não pode ser aprisionada em construções jurídicas artificiais. (POGREBINSCHI, 2009b, p. 220). Grifou-se.

Com o objetivo de preservar o pensamento de abstrações e a realidade dos seus efeitos ilusórios, Marx não se limita a substituir o *contrato social* pela *associação* (POGREBINSCHI, 2009b) – tida como a comunidade de pessoas que se afetam reciprocamente, formando um singular coletivo no qual não existe distinção entre o todo e as partes; nela os sujeitos determinam os seus fins e os seus meios atuando a um só tempo como comunidade e como indivíduos, de forma que a determinação individual coincide com a comunal. Também altera o paradigma da *soberania* – entendida como alicerce da maior das abstrações reais, a separação de Estado e sociedade civil – pela noção de *autodeterminação*, e a *representação* pela concepção de *autogoverno*.

Quanto à *autodeterminação*, é necessário explicitar que o seu contorno é mais amplo do que o de *soberania popular*. Na teoria marxiana, surge pela primeira vez na

---

<sup>8</sup> Em *Crítica da filosofia do direito de Hegel*, Marx, em linhas gerais, contesta a ideia de que o Estado determina a sociedade e a família (é sujeito), que seriam os seus componentes (existência real do homem como predicado). Marx esclarece que o Estado é criação da sociedade (do homem), e, como tal, é determinado por ela, e não determinante. Sobre essa relação de sujeito/predicado entre Estado e sociedade, se valendo dos argumentos de Hegel Marx inverte a sua lógica: “Hegel se limita, desse modo, a descrever o “Estado político” não como a realidade mais alta, que é em si e para si, da existência social, mas a dar-lhe uma realidade precária, dependente em relação ao outro: a descrevê-lo não como a existência verdadeira das outras esferas, mas sim a deixar com que ele encontre nas outras esferas sua verdadeira existência. Ele necessitam por toda parte, da garantia das esferas que se encontram fora dele. Ele não é o poder realizado. É a impotência sustentada; não é o poder sobre esses sustentáculos, mas o poder do sustentáculo. O sustentáculo é quem detém o poder.” (MARX, 1843, p. 129).

obra *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*, de 1843. Seu desenvolvimento se dá no intento de Marx de criticar a ideia de *soberania do monarca* veiculada por Hegel e de defender a *soberania popular*. Desse embate surge também a crítica à *representação* e ao *sufrágio*.

Enquanto a noção de soberania está intimamente ligada às ideias de capricho, de decisão e de vontade, a autodeterminação expressa a potência coletiva, sendo reflexo do compartilhamento de pensamento e de ação do povo como um todo. Extrapola a capacidade de formar e reformar suas instituições e constituições, expressão da soberania popular.

A autodeterminação consiste na determinação de si, o ente a ser determinado materializado pelo povo, coletivamente, e pelo homem singular. Tem como facetas: a *autoatividade* – interação dos indivíduos entre si que produz sua vida material, se dá com base na sua individualidade, sem afetação de circunstâncias externas – e a *autoconstituição* – capacidade de determinar para si um estatuto político que melhor lhe sirva, sendo o exercício do poder constituinte flexível e aberto à possibilidade de modificações que se tornem necessárias para as preocupações da comunidade<sup>9</sup>.

A noção de *autogoverno* se contrapõe à de *representação*, como dito. O autogoverno pressupõe a autonomia em lugar da autoridade. Cada ser que compõe a comunidade se governa e governa a comunidade justamente por isso; e a comunidade se autogoverna, vez que cada ser se governa. Essa comunidade autogovernada funciona a partir da quebra da lógica da ciência política moderna de que o homem participa das decisões do Estado por necessidade ou por vontade. Para Marx, a participação na comunidade ocorre dentro da verdadeira democracia como exercício da liberdade e não de uma vontade ou no atendimento de uma necessidade.

[...] a política moderna frequentemente se esgota na deliberação seguida de decisão, e por isso a representação e a tradicional ideia de governo são para ela suficientes. [...] para Marx a participação verifica-se por meio de um conjunto múltiplo e inesgotável de atividades, que atingem a vida do homem em múltiplas esferas. Mais do que deliberar ou decidir, o homem participa por meio de sua interação com os outros homens, vale dizer, por sua relação com as outras partes do todo comunal. A categoria mais apropriada aqui parece ser a de uma *articulação*, por meio da qual o político se configura e ganha forma. (POGREBINSCHI, 2009b, p. 232).

---

<sup>9</sup> Reflete a noção que Abensour (1998) expressa de que o povo deve ser sujeito permanente do processo de manutenção da identificação da constituição com os elementos sociais da realidade.

Dessa forma, a autodeterminação e o autogoverno, imanentes à verdadeira democracia constituem manifestação de liberdade. A verdadeira democracia se identifica com a realidade material, com a vida do povo, não se coadunando com nenhuma forma de Estado (monarquia, aristocracia ou república)<sup>10</sup>. Pressupõe uma redefinição do que se entende tradicionalmente como participação e como ação política. E o que a define como verdadeira é a experiência humana que se encontra em sua base, e não as instituições de uma determinada forma de governo ou regime político que porventura a reclamem.

[...] Ao criticar as noções de soberania e representação – assim como as ideias de sufrágio universal e vontade geral – Marx clama por uma democracia que se funda na autodeterminação e no autogoverno. [...] (Quanto ao modelo de democracia marxiano) não se trata de descrever, empiricamente, uma realidade, mas de opor-se a ela por meio de um conceito capaz de subvertê-la, capaz de conduzi-la a sua própria transformação. [...] trata-se de entender esse conceito propriamente como uma categoria epistemológica e como um princípio de ação que não se verificam em uma realidade estática nem em um momento concreto e determinado; ao contrário, trata-se de entender a democracia como um ‘conceito movimento’ que se espalha pelo espaço e pelo tempo [...] esse movimento não pode ser aprisionado em um momento: se a democracia opõe-se às ‘coisas do século XIX’, o conceito de verdadeira democracia não se identifica com a modernidade. Ele busca superá-la. (POGREBINSCHI, 2009b, p. 208-210).

O modelo marxiano de democracia não é detalhado propositalmente, pois a pormenorização poderia levar a um engessamento e limitação, e à criação e ao reforço de novos fetiches, quanto a formas institucionais ou procedimentos, por exemplo. Cada comunidade criaria as regras peculiares que fossem mais adequadas, e as manteriam enquanto fosse conveniente.

A luta do proletariado, através de uma resolução, levaria à democratização do Estado e da sociedade a partir do fim da estrutura de classes e das dicotomias entre Sociedade e Estado, entre as esferas política e socioeconômica, entre homem e cidadão. Esse processo de democratização teria um estágio transitório inicial, o *socialismo*. Entretanto, o objetivo final seria a estruturação do *comunismo*. O socialismo se estabeleceria inicialmente por uma situação de *ditadura do proletariado* (termo utilizado para designar o controle democrático da sociedade e do Estado pelo

---

<sup>10</sup> “As “falsas democracias”, ou as democracias que não são verdadeiras, necessariamente coincidem com uma forma de Estado, seja ela aristocrática, monárquica ou republicana. A verdadeira democracia, por sua vez, não se identifica com nenhuma dessas formas e, ao contrário, se insurge em oposição a elas.” (POGREBINSCHI, 2007, p. 56).

proletariado, aqui a figura do Estado é mantida como mediadora e promotora da democratização).

As características do socialismo quanto à estrutura do Estado seriam: a integração das funções legislativa e executiva; todos os agentes governamentais estariam sujeitos a frequentes eleições (inclusive magistrados), exerceriam mandatos imperativos (definidos pelos eleitores) com a possibilidade de revogação; substituição do exército por uma milícia do povo; estrutura piramidal de conselhos locais em que seriam eleitos membros para conselhos regionais e nacionais, com plena autonomia e possibilidade de debate dentro dos conselhos. Quanto à economia, haveria maior número de indústrias de propriedade estatal; o Estado exerceria o controle dos transportes e das comunicações; haveria igual obrigação de trabalho para todos os cidadãos; inexistência de heranças; livre educação para todos; distribuição mais equitativa da população no território; impostos graduados e progressivos.

No comunismo a vida política se estruturaria a partir da abolição das funções legislativa e executiva em uma comuna. Haveria a dissolução de todas as forças armadas e coercitivas; eliminação dos mercados e dos papéis moeda; toda a estrutura administrativa e demais trabalhos contariam com um sistema de rotação; fim da propriedade privada; mudança da ótica concorrencial para uma postura colaborativa em todos os assuntos públicos; desaparecimento de diferenças de oportunidades como fonte de conflitos. O estado, figura abstrata desaparece nesse estágio da democratização.

O Estado<sup>11</sup> deixaria de existir, pela desnecessidade de um mediador do eterno confronto entre Estado e sociedade, dando lugar à *comunidade*. Uma *comunidade* – noção que Marx cunha como substituto para a forma coercitiva de Estado, composta pela genuína união entre esse e a sociedade – em que efetivamente reine a liberdade deve ser dissociada das amarras de dominação que a separação de classes, e a visão dualista entre esfera pública universal e privada individual proporcionam.

O objetivo do modelo e de suas duas etapas é acabar com a escassez material e promover a real liberdade. Com a satisfação homogênea das necessidades a ideia de propriedade privada perde o sentido. Com o fim da propriedade privada e com a mudança cultural que determinaria uma postura diferente da adotada pelo indivíduo do

---

<sup>11</sup> Importante destacar que o Estado que desaparece é o Estado enquanto estrutura coercitiva e limitadora. Como frisa Pogrebinski: “O Estado que desvanece com a verdadeira democracia consiste na forma ilusória de daquela que deve ser a comunidade política real (*wirklich Gemeinschaft*), ou seja, um produto da alienação política” (2007, p. 56).

Estado capitalista (despojamento do espírito de disputa e concorrência para a vida pautada na solidariedade), haveria a verdadeira prevalência da liberdade e da igualdade ente os seres humanos.

Extinguindo-se os instrumentos de dominação, o princípio da justiça imperaria, traduzido na máxima de exigir-se de cada um de acordo com suas capacidades, e dar-se a cada um segundo as suas necessidades. Nesse momento todos os atos da vida passam a ser políticos também. Cessa a dicotomia entre homem e cidadão, extinguindo também a dissociação entre cidadania ativa e passiva, pois na verdadeira democracia a participação é imanente à condição de homem, membro da comunidade<sup>12</sup> (que como tal é a comunidade, possui parte dela em si).

### **1.1.3 – Os modelos liberais: democracia protetora e democracia desenvolvimentista – caminhos para a noção procedimental de democracia**

O advento dos modelos de democracia liberal tem como marco histórico a Revolução Americana (1776) e a Revolução Francesa (1789), determinantes da nova concepção de liberdade que passou a prevalecer, a partir do desenvolvimento e incorporação de ideais iluministas. É filosoficamente produto da modificação da concepção do sujeito vigente até o século XVIII, bem como da sua relação com os demais e com o Estado. Apesar da evidente importância das referências históricas e filosóficas, o aprofundamento na sua exploração foge aos objetivos da presente pesquisa, de forma que a sua abordagem será realizada de maneira superficial e descritiva, lastreada no manejo de bibliografias secundárias (centradas na temática da democracia e não da representação subjetiva).

Na organização política das cidades-Estado havia uma valorização do ser coletivo em relação ao individual, e a liberdade existia na medida em que o sujeito era parte integrante da sociedade, participando ativamente da vida política da *polis*. O homem *zoon politikon* é homem porque vive em sociedade atuando ativamente na política.

---

<sup>12</sup> Para Marx, a separação entre *homem* e *cidadão* é uma das consequências mais nefastas do pensamento político moderno. Vale destacar o comentário de Thamy Pogrebinschi a respeito dessa crítica marxiana: “Quando um documento legal passa a chamar o homem de cidadão e declarar-lhe direitos como os de participação, inverte-se a lógica: o homem passa a ser criado pelo direito – quando a ordem das coisas deveria ser justamente oposta. [...] uma vez que o homem não toma parte, mas é parte – ou, aliás, é o todo –, sua participação política identifica-se com a sua existência social.” (2009b, p. 234).

Na modernidade, a ideia de liberdade passa a ser concebida a partir de sua base nos direitos pessoais. O sujeito passa a ser concebido como indivíduo.

Essa concepção individualista surge, segundo Sartori (1965) com a difusão do cristianismo e é desenvolvida na Renascença religiosa, onde o *zonn politikon* perde espaço para o indivíduo. Essa ênfase dada ao indivíduo vai, mais tarde, com a ascensão da burguesia e, conseqüentemente, do pensamento liberal, reforçar as tendências críticas ao Estado autonomizado em relação ao indivíduo, levando ao desenvolvimento de uma concepção de democracia que contrapõe sociedade e Estado, e derivando daí uma desconfiança em relação ao Estado e uma defesa da necessidade de controle e limitação de seu poder pela sociedade composta de indivíduos; através de um conjunto de garantias institucionais e constitucionais; noção a qual Touraine (1996) denominou liberdade negativa, na medida em que deriva da limitação do poder do Estado como forma de garantir a autodeterminação individual. (MATOS, 1999, p. 43).

Enquanto teoria do Estado se observa que o liberalismo desponta na modernidade. A democracia, diferentemente, como forma de governo, surge na Antiguidade (como abordado). A passagem da democracia dos antigos para a democracia dos modernos se opera, não com a modificação da sua identificação com um governo do povo, mas com profundas mudanças do significado valorativo dessa equivalência. O titular do poder político segue sendo o povo, entendido como o conjunto de cidadãos, mas a amplitude do exercício da cidadania é drasticamente reduzida.

A ideologia liberal em desenvolvimento passou a defender como fundamento de uma boa vida a necessidade de que o Estado fosse limitado por uma ordem constitucional que assegurasse a propriedade privada e o direito dos indivíduos<sup>13</sup> de coordenar os seus interesses, sua liberdade. A partir do momento em que os direitos em questão passam a ser cruciais para o desenvolvimento de um mercado competitivo, retorna-se à noção de soberania do povo; o povo volta a ser a fonte de emanção do poder do Estado. Sendo que, mais uma vez, a definição dos critérios de cidadania (e dos poderes que a integram) passa a ser instrumento dos interesses do capital e de regulação da proximidade do povo do poder.

O problema central que a teoria política tinha de enfrentar era como conciliar o conceito de Estado como uma estrutura de poder impessoal e legalmente circunscrita com uma nova visão dos direitos, obrigações e deveres dos indivíduos. A questão era: como um “Estado soberano” deveria se relacionar com o “povo soberano”, que era reconhecido como a fonte legítima dos

---

<sup>13</sup> Há que se observar que esse indivíduo, centro da ideologia, era o ser do sexo masculino, branco e proprietário.

poderes do Estado. A maior parte da teoria liberal e liberal democrática tem sido forçada a enfrentar o dilema de encontrar um equilíbrio entre força e o correto, o poder e a lei, os deveres e os direitos. Pois, embora o Estado deva ter o monopólio do poder coercitivo para proporcionar uma base segura sobre a qual o “livre comércio”, os negócios e a vida familiar possam prosperar, seu poder coercitivo e regulador deve ser contido de forma tal que seus agentes não interfiram com a liberdade política e social dos cidadãos individuais, com suas ações para atingir seus interesses particulares em relações competitivas com os outros. (HELD, 1987, p. 39).

Um primeiro sentido de desenvolvimento dessa teoria liberal desemboca no modelo designado por Held de *democracia protetora*, que tem como principais colaboradores Jeremy Bentham e James Mill. É protetora, no sentido de que a sua preocupação central é a limitação do poder, no intuito de proteger os indivíduos contra a tirania e contra a nocividade de interesses individualmente atraentes, mas nocivos ao bem comum. Há que se observar que a filosofia política contida nesse modelo foi bastante difundida por James Madison, um dos principais federalistas e arquiteto da Constituição estadunidense.

São elementos da democracia protetora: a concepção de que os governantes devem ser obrigados a prestar contas aos governados, e que essa prestação de contas deve se perfazer por meio de mecanismos políticos que permitam a avaliação da atuação do governante, como o voto secreto, com regularidade, assegurada a competição entre ao menos dois candidatos ao governo. Entretanto a questão acerca de quem deveria ser considerado indivíduo e quem poderia deter o poder de participar do governo através desses mecanismos de prestação de contas continuava em aberto.

Madison e os autores dos artigos de *O federalista* construíram um modelo pautado em premissas das obras de Hobbes (ideia de que a política se baseia em autointeresse), de Locke (noção da importância da proteção da liberdade dos indivíduos por meio da instituição de um poder público que fosse legalmente limitado e responsável em último caso perante os governados) e de Montesquieu (importância do princípio da separação dos poderes como premissa para a instituição de um Estado legítimo).

Para Madison, as “democracias puras”, termo que empregava para se referir ao modelo grego abordado de democracia, eram espetáculos de intolerância, injustiça e instabilidade. Ele entendia que a forma de se praticar a política nas cidades-Estado estimulava a consecução das paixões da maioria, não havendo qualquer freio em relação ao sacrifício dos interesses de minorias. E afirmava que a unanimidade não é possível

nos assuntos políticos, de forma que sempre haverá animosidade entre facções<sup>14</sup> (grupos de cidadãos unidos atuando em prol de uma paixão ou interesse que afete o interesse dos outros).

E que o principal motivo dessa tendência à formação de facções era a variada e desigual distribuição da propriedade. Mas ao contrário do modelo pensado por Marx, a proposta de Madison não foi formulada no sentido de se atacar o motivo do antagonismo, já que ele defendia o direito à propriedade privada como um direito natural.

Nas mãos de Madison, ela (ênfase no papel da propriedade) levou a uma avaliação de que todas as nações são divididas em classes fundadas na propriedade, movidas por diferentes sentimentos e ideias. Ao contrário de Marx, Engels e Lênin, que procuraram, mais tarde resolver os problemas políticos propostos pelo conflito entre as classes recomendando a remoção da sua causa (ou seja, a abolição da posse privada da propriedade), Madison argumentou que qualquer ambição deste tipo era inapelavelmente quimérica. Mesmo que estadistas iluminados pudessem reduzir radicalmente a desigualdade de posses e de distribuição da propriedade – e é muito duvidoso que pudessem fazê-lo, pois os seres humanos sempre recriam padrões de desigualdade – uma homogeneidade de interesses não seria o resultado. Assim, conclui Madison, a inferência à qual somos levados é que um alívio das disputas faccionais só pode ser encontrado nos meios de controlar os seus efeitos. (HELD, 1987, p. 57).

Com base nesse raciocínio, Madison destaca que o grande problema da política é a contenção das facções, que sempre existirão, já que sua formação é inevitável. Dessa forma, um bom Estado deve ser poderoso a ponto de conter a tirania e controlar a violência das facções, mas deve ser ao mesmo tempo organizado com base em princípios republicanos a fim de conter os ímpetus dos seus agentes de fazer valer seus interesses pessoais.

Sob o argumento de que se deveria evitar a possibilidade de uma facção constituir maioria e querer ditar sua vontade, o modelo deveria contar com um sistema de representação suportado por um grande corpo eleitoral. A sua formação deveria se dar com a escolha de poucos representantes eleitos por um grande número de cidadãos. Essa desproporção entre governantes e governados se justificaria uma vez que um

---

<sup>14</sup> MADISON, James. *O federalista*. Artigo nº. 10 – A utilidade da União como salvaguarda contra a facção e insurreições domésticas. “Por facção entendo um determinado número de cidadãos, quer constituam uma maioria ou uma minoria face ao todo, que são unidos e animados por algum impulso comum de paixão, ou de interesse, adverso aos direitos dos outros cidadãos, ou aos interesses permanentes e globais da comunidade”.

grande número de eleitores seria mais apto a detectar os melhores governantes e dotaria as ações dos escolhidos de maior legitimidade.

Ademais, Held (1987) destaca que, como asseveravam Jeremy Bentham e James Mill, se o que move o homem são as suas paixões e a necessidade de maximizar sua satisfação, essa motivação seria a mesma entre governantes e governados, de forma que eleições periódicas como forma de avaliar os governos seriam necessárias. E uma vez escolhendo pessoas para executar a função de governar, os cidadãos estariam livres para explorar sua potencialidade e buscar dar andamento aos seus interesses particulares.

Em suma, o Estado deveria ter o papel de árbitro, punindo severamente a desobediência à lei a fim de manter a ordem, mas permitindo que os indivíduos se dedicassem na sociedade civil aos seus interesses, e efetuassem livremente as suas transações em um mercado livre. Observa-se que a democracia não era um fim em si, mas um mero meio de se atingir a potencialização da satisfação dos interesses dos cidadãos. E que a soberania era do povo, mas somente exercida de tempos em tempos por meio do voto, já que havia a delegação do exercício da política aos representantes.

Outro modelo liberal clássico é o de *democracia desenvolvimentista*. Este traz uma maior preocupação com as condições da moral e do desenvolvimento social dos indivíduos, tendo como primeira expressão os projetos dos Igualitários e dos Diggers na Revolução Inglesa (1640). Possui como expoentes teóricos, segundo David Held (1987), Jean-Jacques Rousseau e John Stuart Mill, que desenvolvem um modelo de *democracia desenvolvimentista radical*, com contribuições de Mary Wollstonecraft acerca da situação da mulher perante a política.

Para Rousseau, a soberania não apenas emana do povo, como deve permanecer com ele. Ele não concebia a instituição de uma representação por meio de eleição como uma forma de delegação desse poder popular.

A soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alienada; ela consiste na vontade geral e a vontade de modo algum se representa; ou é a mesma ou é outra; não há nisso meio termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser seus representantes; são quando muito seus comissários e nada podem concluir definitivamente. São nulas todas as leis que o povo não tenha ratificado; deixam de ser leis. (ROUSSEAU, p.131).

Nota-se que a ideia de autogoverno é tida como um fim, de forma que os cidadãos são percebidos com o papel de participar da determinação do bem comum que

o Estado deve perseguir. Como os desejos pessoais são variáveis, esse bem comum seria definido com base no voto da maioria. Rousseau entendia que o povo só seria soberano na medida em que participasse da formação da *vontade geral*, que seria a soma dos julgamentos do bem comum.

Para esse autor, a liberdade pleiteada pelos cidadãos se traduziria em agir menos de acordo com o prazer individual e não ser meio a serviço do prazer dos outros, bem como em não sujeitar ninguém à vontade própria. Para ele a liberdade e a igualdade estavam inevitavelmente ligadas, na medida em que todos os cidadãos deveriam gozar dos mesmos direitos por força da lei. Quanto ao direito de propriedade, Rousseau o considerava sagrado, mas ressaltava que deveria ser limitado de acordo com as necessidades de cada indivíduo, como forma de assegurar segurança material de satisfação das suas necessidades vitais e a sua liberdade de pensamento, por não depender economicamente de outro, permitindo-lhe tecer julgamentos autônomos.

Em seu modelo de *democracia desenvolvimentista radical*, portanto, a função legislativa seria exercida pelo povo através de uma Assembleia, que constituiria um governante (ou um corpo de governantes) para exercer a função executiva. A figura do governante seria justificável pela necessidade de coordenação para as reuniões públicas dos cidadãos e para fazer as vezes de intermediário na concretização das sugestões feitas pelo povo. Esse governo só se manteria legítimo enquanto atendesse às instruções formuladas pela vontade geral, podendo ser mudado a qualquer tempo o governante, uma vez que se afastasse desses ditames.

No modelo radical, as mulheres permaneciam fora da noção de povo, visto que para Rousseau seus julgamentos eram sempre viciados por paixões imoderadas, de modo que elas deveriam permanecer sob a “proteção” e direção masculinas. Uma vez que para ser cidadão e participar da política sem vícios de vontade, com liberdade, o indivíduo deveria não estar em situação de dependência econômica, assim, os pobres também estavam excluídos do povo.

Inspirada nos escritos de Rousseau e nos acontecimentos da Revolução Francesa, Mary Wollstonecraft (*apud* HELD, 1987) escreveu o tratado de teoria política e social *Vindication of the rights of woman* (1792), em que questionava a concepção vigente de que a mulher não era igual em termos de capacidade racional ao homem, e, portanto, não teria aptidão para a política. A autora considerava que a desconsideração do sexo feminino havia sido extremamente prejudicial, não somente para a vida

particular de homens e mulheres individualmente considerados, mas para a história da razão e para a moral.

Ela destacava que as relações entre homens e mulheres eram pautadas em suposições infundadas e em instituições injustas (como o casamento, no qual os maridos gozavam de direitos supremos sobre a mulher, assim como os reis do absolutismo sobre o povo). E ressaltava que a imagem de frágeis e delicadas que as mulheres possuíam era reproduzida por obra da educação machista (voltada para o amoldamento de figuras passivas e submissas aos maridos) que elas recebiam e do restrito acesso ao conhecimento a que ficavam subjugadas.

Segundo Held (1987), Wollstonecraft compartilhava as mesmas noções de Rousseau quanto à propriedade e também acreditava que a liberdade de julgamento só era possível quando as pessoas não se viam obrigadas a contar cada centavo de que dispunham para gastar. Apesar de clamar pela consideração da mulher como ser racional, a pensadora constrói uma concepção de igualdade feminina elitista<sup>15</sup>, o que fica evidente quando ela dispõe que as mulheres emancipadas deveriam ter uma serviçal que as liberasse dos assuntos domésticos para que pudessem se dedicar às questões públicas. Ainda assim, suas considerações são de grande valia por incluírem o sexo feminino na condição de indivíduo e de titular de cidadania.

Quanto a noção de liberdade Held (1987) trata das contribuições de John Stuart Mill ao modelo de democracia desenvolvimentista. Held assevera que John Stuart Mill ratifica a ideia de integração da mulher. Porém concebe a liberdade a partir de um ponto de vista diverso. Para ele a liberdade deveria ser o principal direito a ser assegurado ao cidadão e consistiria em que o indivíduo poderia se dedicar ao seu próprio bem (no que diz respeito ao seu corpo e sua mente) da maneira que melhor lhe aprouvesse, desde que não causasse dano ao outro. Neste passo, só seria legítima a intervenção estatal na vida privada do indivíduo se voltada à proteção da liberdade de outros, vale dizer, se a ação tolhida estivesse acarretando em dano a outro indivíduo.

O autor (Mill) concebia que a participação na vida social e pública do Estado estimulava a proteção dos direitos e aumentava a prosperidade da nação. Mas entendia que essa participação só era viável por meio da instituição de um governo

---

<sup>15</sup> A autora não chega a esboçar a concepção de que os afazeres domésticos sejam tarefas que competem a todos os moradores, consortes ou não. Em seu pensamento subsiste a percepção da mulher como responsável pelas atribuições do lar.

representativo, uma vez que somente através de eleições competitivas seria possível a escolha de governantes com as habilidades necessárias de liderança e sabedoria.

O teórico em comento desconfiava da plena capacidade das massas, estipulando um complexo sistema de voto plural, em que os mais sábios e talentosos (vale dizer, os que não fossem membros da classe trabalhadora, que não dependessem da venda da sua força de trabalho para sobreviver) teriam mais votos que os mais ignorantes. Held (1987, p.85) salienta que na obra de Mill há evidências de que esse sistema de voto plural seria transitório e instituído em caráter educativo, cuja manutenção perduraria até que as massas atingissem padrões morais e intelectuais mais elevados.

Held (1987, p.86) destaca ainda que Mill entendia que o serviço público deveria ser executado por especialistas, cabendo ao povo o controle dessa atividade por meio do exercício do voto. Essa necessidade de especialização e de experiência no ofício teria culminado no estabelecimento de uma forma burocrática de administração.

Dentro da perspectiva da liberdade, Mill advogava que o Estado não deveria intervir no mercado e nas relações entre particulares, e que essa não intervenção era vital para o autodesenvolvimento do indivíduo.

A atividade do Estado deveria ser restrita em âmbito e limitada na prática para assegurar o máximo de liberdade possível para cada cidadão. Esta última pode ser assegurada por meio da democracia representativa combinada com uma economia política de livre mercado. [...] Ele (Mill) considerava todas as restrições como perniciosas – *qua* restrições – e ineficientes, uma vez que não produziam o resultado desejado, ou seja, a maximização do bem econômico máximo para todos (*Da Liberdade*, pp. 164-5). [...] a concepção da democracia liberal do “equilíbrio dinâmico e harmonioso”: dinâmico porque proporciona o livre auto-desenvolvimento dos indivíduos; harmonioso porque as relações competitivas políticas e econômicas, baseadas em trocas iguais, aparentemente tornam o controle da sociedade, em muitos aspectos, supérfluo. As formas arbitrárias e tirânicas de poder são não apenas desafiadas por princípio, mas tornadas desnecessárias pela competição que cria, como observou um comentarista, “a única organização natural e justa da sociedade: a organização de acordo com o mérito ... todos ocupam o lugar que merecem”(VADJA, 1978, p.856). A “mão oculta” do mercado gera a eficiência econômica e o equilíbrio econômico, a longo prazo, enquanto que o princípio representativo proporciona a base política para a proteção da liberdade. (MILL e VADJA *apud* HELD, 1987, p. 87-88).

John Stuart Mill representa um avanço no pensamento liberal em termos de quebra da cidadania restrita e do voto censitário, havendo, segundo Matos (1999, p.46) a preocupação em pensar um modelo que atendessem minimamente as demandas do movimento operário.

Ainda que o modelo em comento tenha previsão de participação dos cidadãos em diversos setores através da composição de corpo de jurados, debates públicos e atuação direta no âmbito local, observa-se que o principal instrumento de exercício da cidadania era o voto. A defesa da democracia representativa é feita de maneira que a faça parecer como o único meio possível de convivência social que permita o desenvolvimento das identidades particulares, da individualidade e das diferenças sociais.

Entre os teóricos alinhados a vertente liberal da democracia de maior influência no século XX cita-se Joseph Schumpeter, que formula abertamente uma visão econômica de democracia definida nos seguintes termos: “o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (SCHUMPETER, 1961, p. 320). O autor afirma partir de uma visão empírica, refutando as teorias do século XVIII assentadas na concepção de *bem comum* e *vontade do povo*. em sua teoria o método democrático é reduzido a um procedimento através do qual os grupos de indivíduos assumem o poder de decisão por meio da competição pelos votos do povo.

Essa luta competitiva estaria concentrada no âmbito da concorrência livre pelo voto livre. E o conceito se justificaria empiricamente já que a democracia parece ser um método de condução política reconhecido, e que o critério eleitoral para definição do vencedor da disputa é o único dotado de exequibilidade para todas as comunidades políticas, independentemente da sua extensão (SCHUMPETER, 1961, p. 322).

O autor argumenta que o valor do critério definido para a delimitação do seu conceito de democracia não perde a validade diante de variações circunstanciais, nem passa pela eliminação da possibilidade de emprego de práticas de concorrência desleal por votos, que fatalmente se farão presentes na realidade (e que um modelo pensado com lastro em condições tais seria meramente ideal e inteiramente irrealista).

Outro pensador de destaque que enxerga a democracia também como uma disputa por votos é Robert Dahl (2012), que desenvolve um modelo designado *poliarquia*<sup>16</sup>. O processo democrático seria composto por dois estágios: o eleitoral e o

---

<sup>16</sup> Para efeito da elaboração do panorama teórico em andamento a obra explorada e referenciada foi *A democracia e seus críticos*, publicada originalmente em 1991 (a versão utilizada foi edição cuja tiragem foi realizada em 2012), em que Dahl faz uma digressão e um estudo das grandes transformações sofridas pela democracia (do governo de poucos ao governo de muitos, e da cidade-Estado para o Estado

pós-eleitoral. No primeiro, a participação de todos os membros da organização política é exigida por meio do exercício do voto. Todos os envolvidos nesse primeiro estágio são dotados de igualdade política, e de acesso a informação sobre todas as opções de voto, restando vencedora a alternativa mais votada. No segundo estágio, há prevalência das determinações do grupo vencedor das eleições em relação aos demais.

Dahl (2012, p. 350-351) esclarece que a poliarquia exige a presença de sete instituições: funcionários eleitos (constitucionalmente investidos do controle político das decisões governamentais); eleições livres e justas (os funcionários eleitos são selecionados por eleições freqüentes em que o uso da coerção seja raro); sufrágio inclusivo (inclusão de praticamente todos os adultos no corpo de cidadãos apto a votar para escolher os funcionários); direito de concorrer a cargos eletivos (a maioria dos adultos terem o direito de concorrer a cargos do governo, ressalvada a possibilidade de estipulação de idade mínima para o cargo que seja superior a pedida para o exercício do voto); liberdade de expressão (os cidadãos são dotados do direito de se expressar livremente sobre os assuntos políticos); informação alternativa (direito de buscar fontes alternativas de informação protegido por lei); e autonomia associativa (direito de formar associações ou organizações relativamente independentes para a defesa dos seus interesses).

A poliarquia se relacionaria com a democracia a medida que as suas instituições são, segundo o autor, necessárias à democracia em grande escala: segundo o autor, “[...] todas as instituições da poliarquia são necessárias para a consecução mais viável possível do processo democrático no governo de um país”, como meios de se assegurar a características desejáveis ao processo democrático, tais como a igualdade de voto, a participação efetiva, a compreensão esclarecida, o controle da agenda e a inclusão (DAHL, 2012, p. 353).

A concorrência aqui se dá entre líderes políticos, mas é influenciada pela ação de diversas formas de organização – Estados, cidades, associações, sindicatos, família, escola, etc – que contribuem para a formação social dos componentes da democracia poliárquica, sendo determinantes na orientação da escolha, na elaboração da opinião.

---

Nacional), tratando dos seus modelos mais impactantes desde a democracia grega e passando pelo modelo por ele esboçado. A obra se orienta pelo questionamento acerca da conveniência de uma nova transformação da democracia e em que sentido ela se daria. Caso o leitor deseje se aprofundar no estudo do modelo desenvolvido por Dahl, recomenda-se a leitura da obra *Poliarquia: participação e oposição*.

A maneira pela qual os modelos liberais se constituíram e se desenvolveram ao longo do século XX, relegou a democracia a condição de mera forma sem conteúdo. Procedimento de delegação de poder, em que a participação do povo resta restrita à determinação do governo. E o controle do mandato tem espaço só no período eleitoral, mediante a recusa da reeleição de um grupo ou um indivíduo. A expressão da vontade do povo manifestada nas eleições não é o motor da democracia, mas somente o produto do método democrático.

## 1.2 – O problema da representação na democracia

Antes de se passar a uma análise do momento de introdução da representação na democracia, é forçoso explicitar que parte dos problemas advindos da ideia de representação política reside na diversidade de sentidos que a expressão “representação” possui. Essa polissemia se reflete no pensamento político, tornando-o impregnado das mais variadas possibilidades de interpretação do que é ser representativo.

O conceito de representação política se torna cada vez mais complexo, na medida em que a prática não se adapta aos modelos ideais concorrentes. A polissemia da palavra contribui para isso, pois a ideia de representação política é contaminada pelos diferentes usos de “representação” e “representar” nas artes visuais, nas artes cênicas, na literatura e no campo jurídico entre outros. (MIGUEL, 2014, p. 117).

Ao tratar da polissemia da representação e do sentido que ela tem prioritariamente na ciência política contemporânea, Hannah Fenichel Pitkin<sup>17</sup> (2006) esclarece que um primeiro problema existe em relação às diferentes línguas. No inglês uma única palavra – o verbo *to represent* – designa uma ampla gama de ações como ocorre no português. Pitkin (idem) dá o exemplo da língua alemã, em que três diferentes palavras são traduzidas para o inglês (e para o português) como representação: *Vertreten*, que significa “atuar como um agente para alguém”; *Darstellen*, que significa “retratar” ou “colocar algo no lugar de”; e *Repräsentieren*, que possui significado próximo ao de *Vertreten*, mas é mais formal e tem conotações mais elevadas, vez que é

---

<sup>17</sup> PITKIN, Hannah. *Representação: palavras, instituições e ideias*. Artigo publicado em português na Revista Lua Nova, n.º 67, pp. 15-47 em 2006. Trata-se de tradução do artigo original da autora publicado inicialmente no livro *Political innovation and conceptual change*, organizado por Terence Ball, James Farr e Russell Hanson, pela Cambridge University Press, em 1989.

a expressão usada em geral pelos teóricos políticos alemães para se referirem à representação do bem comum ou do Estado.

A autora em comento estabelece uma *tipologia das concepções de representação política*. Luis Felipe Miguel (2014, p.117) destaca duas das correntes estipuladas por Pitkin pertinentes aos paradoxos da representação política na democracia: a *representação descritiva* e a *visão formalista da representação*.

A *representação descritiva* enfatiza o aspecto da formação de um microcosmo da sociedade representada pelos representantes eleitos; consiste na ideia de que o grupo de representantes reproduziria as características do conjunto de cidadãos representados (noção um tanto ilusória, dada a pluralidade na formação das sociedades).

A *visão formalista*, por sua vez, enfatiza a relação entre representantes e representados, que seria pautada na autorização dos cidadãos para que os representantes atuassem em nome deles, ou no controle da atuação por meio da prestação de contas que seria dever dos representantes (*accountability*). A visão formalista é mais próxima do que a representação de fato pode ter de caráter democrático enquanto instrumento para a constituição de uma agenda política, processo de formação de preferências e identidades coletivas (caráter constitutivo da representação)<sup>18</sup>.

Dessa forma, o substantivo “representação” no português é utilizado tanto para fazer referência a uma obra de arte, ou uma encenação, como para se tratar do exercício de uma delegação de poder pela execução do mandato.

Pitkin, assim como Bernard Manin, trata do surgimento da representação, em sentido próximo ao que ela possui hoje. E estabelece como período do seu surgimento o século XIII na Inglaterra. Os cavaleiros e burgueses iam cobrar impostos em suas comunidades a mando do rei, investidos de poderes de coação. Com o passar dos anos acabam recebendo pagamento dos membros da comunidade para que apresentassem demandas dessas pessoas perante o rei, o que sempre faziam seguindo fielmente instruções em um exercício de mandato imperativo. Ocorre que naquele tempo essa tarefa de atuar em nome de um conjunto de pessoas não era designada pela expressão “representação”.

---

<sup>18</sup> A noção da representação como constitutiva de identidade e de unidade está expressa desde a obra de *O Leviatã*, de Thomas Hobbes. Institui a percepção de que sem um soberano, sem um representante que organize as demandas dos indivíduos não existiria unidade desses enquanto povo. A unidade deriva da organização e refinamento dos interesses promovidos pelo representante.

Conforme assevera Pitkin (2006, p.20), “até o século XVI não se encontra um exemplo de “representar” com o significado de “tomar ou ocupar o lugar de outra pessoa, substituir”; e até 1595 não há um exemplo de representar como “atuar para alguém como seu agente autorizado ou deputado”. O uso da expressão com sentido atual inicia-se com a institucionalização do Parlamento, entretanto não era manejada com o intuito de expressar que o representante deveria seguir o que os representados desejam. Pitkin afirma que o uso era feito como uma forma de estabelecer um *status* de autoridade, poder e prestígio dos representantes em relação aos demais.

Os termos parecem ser utilizados, primeiramente, como uma expressão de – e como uma demanda por – autoridade, poder e prestígio. Que os Lordes fiquem cientes: os Comuns representam o reino. Que o Rei fique ciente: o Parlamento representa o reino. Em nenhum momento durante esse período tais palavras são usadas para expressar a relação de um membro individual dos Comuns com sua base particular, seu dever de obedecer aos desejos daqueles que representa, seu poder de comprometê-los com decisões tomadas, ou qualquer coisa do tipo. Existe, é claro a ideia de que os membros do Parlamento são delegados ou agentes de suas comunidades, mas ela não é expressa pelo termo “representação”. (PITKIN, 2006, p. 27).

Foi em *O Leviatã*, que Thomas Hobbes (*apud* PITKIN, 2006) definiu a “representação” como agência legal e traçou uma diferenciação em relação à limitação da ação do representante ou não. Hobbes destacou que representante é alguém que recebe a autorização para agir em nome de outra pessoa, de sorte que essa pessoa representada fica vinculada às ações do representante. Assim, a atuação por representação que fosse ilimitada daria lugar à soberania, que seria atribuída ao representante da república por meio da concordância de todos os homens ou assembleia de homens, que suportariam as consequências dessa delegação (os representados teriam antes de tudo um dever de obediência ao que for decidido pelo representante, sem a perspectiva de direito de cobrar ações em um determinado sentido). Isso porque somente em razão da representação do soberano é que o povo poderia ser considerado uma unidade.

No século XVII, o moderno conceito etimológico de representação já estava acabado. Doutro lado, os seus aspectos para a teoria política estavam apenas começando a se delinear, tendo como pano de fundo as revoluções democráticas do final do século XVIII e as lutas políticas e institucionais do século XIX (PITKIN, 2006, p.30).

Um grande marco para as transformações sofridas pelo núcleo da noção de democracia é a introdução da representação em seu cerne notadamente operada pelos

“pais fundadores” das treze colônias americanas, ao tempo da sua independência. Vale lembrar que a representação surge no cenário político a partir da ampliação territorial operada pela mudança da estrutura de cidades-Estado para Estados-nação.

Ocorre, entretanto, que ao tempo da introdução da representação na esfera política, os Estados-nação não funcionavam mais sob a égide de uma democracia, mas de autocracias, à medida em que o povo era alijado da vida política. Por este motivo, adota-se, em consonância com Ellen Wood (2011), a formação do Estado nos Estados Unidos da América como momento propício à análise da problemática da inserção da representação na democracia e da conseqüente alteração de correspondência que ela desencadeou.

A inserção da representação na democracia se dá notadamente pela construção teórica efetuada pelos federalistas na formação dos Estados Unidos da América. A esse respeito Ellen Wood (2011) discorre, colacionando trecho transcrito abaixo do texto nº. 35 da obra *O federalista*, em que Hamilton busca enunciar o princípio basilar do modelo que se buscava instituir, denominado por ele de “democracia representativa”:

A ideia exata de representação de todas as classes do povo por pessoas tiradas de todas elas é uma pura visão; porque, para ser praticável, era preciso que a Constituição decidisse expressamente que cada profissão diferente deve mandar um ou mais membros ao Congresso. Os artistas e fabricantes não de dar, geralmente o seu voto aos negociantes, preferindo-os aos indivíduos da sua própria profissão. [...] A consciência lhes diz que o seu modo de vida não lhes deu esses talentos adquiridos, sem os quais os naturais, por grandes que sejam, são quase sempre inúteis nas deliberações de uma assembleia; e conhecem que a influência e o peso dos conhecimentos superiores dos negociantes devem pô-los em melhores circunstâncias [...] Essas considerações e muitas outras que se poderiam acrescentar provam (e a experiência o confirma) que os artistas e fabricantes estarão, geralmente, dispostos a dar os seus votos aos comerciantes ou aqueles que por eles forem recomendados; de onde se segue que os comerciantes devem ser considerados como os representantes naturais de todas as classes da sociedade. (HAMILTON, MADISON e JAY, 2003, p. 211).

Observa-se uma clara alteração de orientação da democracia nesse discurso. Antes, (Democracia Direta Ateniense) impregnada pelo Princípio Forte de Igualdade; a partir de então passa a ser embebida por uma clara concepção de que nem todos os cidadãos estão habilitados para a participação direta nas escolhas políticas. Nota-se a presunção de que boa parte do *demos*, formada pelos operários e trabalhadores em geral, é politicamente incompetente e deve buscar nos seus “superiores sociais” meios adequados para a manifestação dos seus anseios.

Ao tempo da independência das treze colônias, o povo estadunidense estava mobilizado e havia lutado no processo de desligamento da metrópole. Vale dizer, estava absorto numa cultura democrática, contava com o aparato de instituições democráticas e estava acostumado com uma série de hábitos democráticos, enraizados durante o período de lutas na colônia. Dessa forma, não haveria meios de manter uma cidadania restritiva, a partir da imposição de critérios censitários para o exercício do voto. Uma medida dessa natureza certamente resultaria em ameaça à estabilidade social e geraria novas revoltas e manifestações, nocivas aos interesses dos pais fundadores da república estadunidense.

Era imperiosa a preocupação com estratégias para a instituição de um regime de governo que a um só tempo ampliasse a cidadania, anestesiando os ímpetos populares, e permitisse a preservação da propriedade privada e da estrutura social vigente. Com esse mote, iniciou-se a propagação da ideologia moldada pelo capitalismo preconizando uma divisão entre as esferas política e econômica. Somente com a separação dessas órbitas seria possível se pensar em uma igualdade formal, meramente política, sem que a ela implicasse em demandas de cunho social.

A partir dessa separação entre economia e política se estipula um rol de direitos e garantias formais, de cunho civil e político. Tais direitos exigem uma postura negativa do Estado e o retiram da senda econômica, reduzindo o seu papel a mero fiscalizador e eventual interventor das relações econômicas.

A referida cisão entre política e economia se consolida para permitir a ampliação do sufrágio sem máculas aos interesses burgueses. A representação é utilizada como meio hábil a concretizar essa extensão da cidadania sem que os perigos de demandas inconvenientes viessem a ameaçar a manutenção da propriedade privada e de seus elementos de fruição em caráter absoluto, exclusivo e perpétuo.

Assim, é promovida uma extensão do sufrágio, ampliando-se o número de pessoas consideradas cidadãs pelo Estado. Entretanto, essa ampliação do povo arrasta consigo o esvaziamento da cidadania e uma nova concepção formal e procedimental de democracia.

Os federalistas afirmavam não que a representação era necessária a uma grande república, mas, pelo contrário, que uma grande república é desejável por tornar necessária a representação - e quanto menor a proporção entre representantes e representados, quanto maior a distância entre eles, tanto melhor. Como afirmou Madison no *Federalist* 10, o efeito da representação é “redefinir e ampliar as visões públicas, passando-as pelo filtro de um corpo

de cidadãos escolhidos”. E uma república extensa é claramente preferível a uma pequena, “mais favorável à eleição de melhores guardiões do bem comum”, com base em “duas considerações óbvias”: que haveria uma proporção menor entre representantes e representados, e que cada representante seria escolhido por um eleitorado maior. Em outras palavras, a representação deve ter o efeito de um *filtro*. Sob esses aspectos, a concepção federalista de representação – especialmente a de Hamilton – é a própria antítese da *isegoria*. (WOOD, 2011, p. 187).

A democracia representativa nos moldes idealizados pelos federalistas é tão difundida que por vezes passa despercebido seu ineditismo ao inserir a representação, criando uma das maiores tensões da democracia contemporânea. Essa manobra não só tornou a democracia “compatível” com um instrumento não democrático de alienação do poder político, como fez com que a transferência do poder do povo para os representantes, que ele consigna, passasse a constituir a essência da nova concepção de democracia que se pretendia inaugurar.

os americanos, então, apesar de não terem inventado a representação, podem receber o crédito pelo estabelecimento de uma ideia constitutiva essencial da democracia moderna: a identificação desta com a alienação do poder. [...] Os “Pais Fundadores” não somente concebiam a representação como uma forma de *distanciar* o povo da política, mas advogavam-na pela mesma razão que justificava as suspeitas dos atenienses contra as eleições: por ela favorecer as classes proprietárias. A “democracia representativa”, tal como uma das misturas de Aristóteles, é a democracia civilizada com um toque de oligarquia. (WOOD, 2011, p. 187-188).

A intenção do modelo liberal de democracia representativa é, desde a sua gênese, a proteção e a preservação da propriedade privada, em detrimento da soberania popular. O objetivo da instituição de um sistema representativo foi justamente a criação de óbices e filtros a quaisquer demandas de caráter social que pudessem ocasionar uma redistribuição de renda como efeito da atribuição de mais poder ao povo.

Neste ponto, interessante observar o paralelo feito por Ellen Wood em relação à identidade cívica romana, da qual a cidadania estadunidense seria mais próxima do que da cidadania grega. Isso porque, além de promover uma “universalização” do *status* de cidadão ao inserir “estrangeiros”, promoveu de forma mais eficaz um afastamento do povo do poder político, por dotar a cidadania de caráter mais abstrato e passivo. O “povo” se transmudou em Roma de uma “comunidade ativa de cidadãos” para uma “coleção desagregada de cidadãos”. Até mesmo a concepção dos direitos individuais preconizada pelo liberalismo está ligada a um posicionamento passivo do indivíduo,

diferentemente da concepção ateniense, que tem como premissa básica dos direitos do cidadão a participação efetiva nos assuntos da *polis*.

A fim de explicitar as diferenças entre a democracia concebida na Grécia Antiga e a democracia representativa liberal, é interessante trabalhar com os quatro caracteres elencados por Miguel Abensour (1998, p. 71-87) como os necessariamente presentes em uma verdadeira democracia, tal como pensada por Marx.

- a) **o povo como Estado real (soberania popular)** – o autor invoca Marx, para quem essa soberania popular estaria condicionada ao fim do Estado (capitalista) enquanto estrutura de dominação de classe e coerção;
- b) **a Constituição como determinada e povo como determinante** – se a soberania é o poder do povo não há que se falar em submissão estática a um modelo constitucional que não mais se adegue aos interesses desse soberano; vale enfatizar que não se pode condenar um povo às conveniências de um grupo instituídas como determinação política num dado momento pontual da vida Estado; o povo como determinante é elemento crucial para a não cristalização de concepções que possam acarretar em perda material da soberania popular;
- c) **a autoconstrução do povo e a autodeterminação continuada** – coincidência continuada entre o sujeito e seu operar, como se o tempo não devesse introduzir uma defasagem na prática desse poder – o povo tem permanentemente o direito de se dar uma nova constituição;
- d) **o todo, povo, nunca deve ser organizado em função de uma parte, a constituição, por exemplo** – ou o monarca na monarquia, ou a esfera pública na república – que permanecem formas alienadas de poder; “é justamente porque a democracia nunca permite advir uma confusão mistificadora entre uma parte e o todo – entre o Estado político e o *Demos* – que ela deixará o terreno livre para a atividade instituidora do sujeito, que encontra sua finalidade em si mesmo”.

A separação entre as esferas econômica e política gera, ainda, a distinção entre as lutas políticas e as lutas econômicas. Essa bipartição ocasiona o enfraquecimento da parcela do povo não detentora de propriedade. A separação estrutural com a transformação de certas questões políticas essenciais – as lutas pela dominação e exploração do passado sempre estiveram umbilicalmente unidas ao poder político – em

questões puramente econômicas é o mecanismo mais eficiente de defesa do capital e de seus modelos de democracia representativa liberal.

O Estado que é separado da economia, embora intervenha nela, pode aparentemente pertencer por meio do sufrágio universal a todos – apropriadores e produtores – sem que se usurpe o poder de exploração dos apropriadores. A expropriação do produtor direto torna dispensável o uso de certos poderes políticos diretos para a extração de excedentes, e é por essa razão que se afirma que o capitalista tem poderes econômicos, e não extraeconômicos de exploração (WOOD, 2011, p. 43). A necessidade de imposição de domínio pelo emprego da coação direta desaparece, vez que o domínio agora acontece como consequência da conjuntura econômica. As leis “autônomas” da economia e do capital em abstração passam a exercer o poder, sendo supérflua a imposição voluntária pelo capitalista de sua autoridade pessoal sobre o trabalhador.

Nessa conjuntura, o povo passa a ser juridicamente livre, porém limitado no exercício dessa liberdade pelo desnível econômico e pela necessidade de submissão a determinadas condições de trabalho a fim de garantir a manutenção de suas necessidades básicas. No mesmo sentido a igualdade juridicamente estabelecida não lhe fornece meios de pleitear uma reparação quanto à desigualdade material de que padece.

A parte mais perversa da ideologia capitalista é a sedução pelo consumo<sup>19</sup> agregada à ilusão de que patamares sociais são condicionados pelo merecimento aferido pelo exercício do trabalho. O sucesso é medido pela capacidade de consumo. Cria-se a perspectiva de soberania individual, com a atomização do cidadão em indivíduo e seu progressivo desligamento em relação às obrigações e identidades costumeiras, corporativas, normativas e comunitárias. O indivíduo vive para trabalhar e se alimenta da vã ilusão de que com base somente nesse trabalho e no seu empenho ao exercê-lo poderá galgar melhoria de vida (KELLER, 2013).

Outro problema consiste no fato de que a figura da representação através do exercício de um mandato é originária do Direito Privado e nesse âmbito não traz maiores problemas. Na seara privada esse mandato tem caráter imperativo, devendo ser cumprido nos termos e limites fixados no seu instrumento de outorga. Havendo

---

<sup>19</sup> Para aprofundamento no assunto, recomenda-se a leitura da dissertação de Rene José Keller, referenciada nesta pesquisa.

qualquer tipo de violação ao que estiver avençado entre mandante e mandatário este é destituído dos poderes de que se encontrava investido.

A inserção dessa alegoria na esfera do Direito Público gera problemas pela grande dificuldade de se controlar o seu exercício. Prevalece doutrinariamente o entendimento de que o caráter do mandato dos representantes políticos é discricionário, uma vez que somente com a chegada ao cargo o candidato eleito teria reais condições de planejar políticas públicas, por somente nessa ocasião tomar conhecimento da situação real do Estado ou do ente em que atuará.

Predomina o entendimento de que, uma vez eleito, o candidato passa a representar o Estado, o ente, e não mais estaria adstrito aos interesses do grupo de eleitores que lhe fez chegar ao poder. Dessa forma, cria-se um estatuto dual do mandato político. Ou seja, o mandato é jurídica e formalmente discricionário, ao passo que se entende que, uma vez eleito, o representante o exerce em relação ao Estado/ente como um todo e não em relação aos seus eleitores.

No entanto, o seu exercício é materialmente imperativo, haja vista que da forma que o sistema político é estruturado o papel da publicidade que demanda altos gastos em campanha acaba sendo determinante para o êxito no pleito. Soma-se a isso o impacto do tráfico de influências que também é crucial em um pleito eleitoral e em um futuro governo ou legislatura. Assim, os candidatos acabam se comprometendo com forças de poder da sociedade e do mercado nos meandros do jogo político, em busca de ascensão e visibilidade, bem como da governabilidade (outro assunto central da ciência política moderna).

Essa dualidade da representação desemboca na discussão sobre a representatividade. Existem vertentes teóricas para as quais a questão do déficit de representatividade seria em verdade um falso problema, vez que incontornável e insolúvel (LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2006). Entre essas vertentes destacam-se: o positivismo jurídico; abordagens do tema centradas no Direito Civil; minimalismo extremo; e interpretações pós-modernas e democrata-radicalis (com as quais essa pesquisa se alinha).

Segundo Lavalle, Houtzager e Castello (2006), a interpretação do *positivismo jurídico* de que a questão da representatividade é um falso problema se centra na noção de que a representação política é resolvida como fato posto pela norma ou por uma forma institucional sancionada juridicamente. O representante é representativo pelo

simples fato de ostentar o *status* de representante a partir do cumprimento dos procedimentos consagrados pela lei. Por esse entendimento, a representação existe e é válida à medida que possui lastro em uma norma positiva, mas a sua valoração em termos de maior ou menor representatividade é pautada em juízos subjetivos e morais, alheios à própria norma. Nesses termos, a aferição do grau de representatividade se daria por mera ficção ideológica, sem fundamento jurídico.

Os autores esclarecem que as *concepções minimalistas* reduzem a representação política apenas aos seus componentes institucionais. Separam a questão da legitimidade da definição e existência da representação política em si. Com base nessa perspectiva, a relação entre representante e representado existe de fato, independentemente da atuação do representante ser representativa ou não. Essa vertente expulsa a questão da representatividade do plano analítico da representação em si, e a introduz apenas no plano das teorias da legitimidade, opção que os autores citados reputam incorreta por esvaziar a dualidade constitutiva da representação política moderna, condensada no seu núcleo normativo mínimo.

A perspectiva *pós-moderna* (LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2006) adotada pelas *teorias democráticas radicais*<sup>20</sup> vê a representação como uma ficção em crise. Entende que a relação entre representante e representado foi sempre uma metáfora, uma metanarração verossímil de notável eficiência na geração de legitimidade política aos modelos de democracia em que foi empregada. A crise seria resultado da perda da eficácia dessa metáfora, a partir da fratura irreversível da homologia antes existente entre as instituições políticas e os grandes grupos de interesse próprios das sociedades fordistas. Fratura esta que emerge da pluralização e da diferenciação infrenes do mundo contemporâneo.

O pluralismo e fragmentação fizeram com que a sociedade se tornasse impossível de representar, dando lugar a uma era de democracia “pós-representativa”. A partir dessa visão, entende-se que a manutenção do modelo de democracia representativa, tal como formulado pelos liberais, acarreta na faticidade de que a representação estará sempre aquém das expectativas e frustrando as exigências de representatividade. A representação política nos moldes originais está fadada a produzir

---

<sup>20</sup> Como a desenvolvida por Chantal Mouffe e Ernesto Laclau. Bibliografias estas contempladas na revisão bibliográfica preliminar, não manejadas em pormenor face da exiguidade do tempo para a realização da pesquisa, e pela necessidade de adequação e respeito aos prazos institucionais estipulados para o seu desenvolvimento.

uma deturpação da vontade política representada. E a solução para o déficit de representatividade aventada seria a mitigação da representação, promovida com a adoção de uma postura mais ativa nos rumos da política dos Estados, pela apresentação (maior participação).

A ideia de uma representação política na democracia constitui um paradoxo insolúvel. Isso porque à medida que produz uma distinção entre governantes e governados, ela rompe com o ideal de igualdade que a democracia deve trazer em seu cerne (e trazia originalmente no modelo ateniense). Doutro lado, essa tensão e essa dualidade são inevitáveis e devem ser fomentadas como única forma de incitar os cidadãos a adoção de uma postura ativa na busca de controle da atuação dos representantes. Ela que alimenta a solução parcial apresentada pelas teorias de democracia participativa, pautadas na preservação do núcleo normativo mínimo da representação, de modo que se garanta a independência dos representantes (e a sua manutenção enquanto inevitável) sem libertá-los por completo do controle pelos representados.

Uma vez que a indagação central da pesquisa em desenvolvimento é acerca da existência de uma crise de representatividade, necessário explicitar que a representação política dentro da teoria democrática está centrada em teorias formalistas da representação. As teorias formalistas, como abordado no decorrer do presente capítulo, lastreiam a representação na noção de autorização e *accountability*: os representantes políticos são autorizados a agir em nome da população a partir de uma autorização obtida por meio de mecanismos formais – notadamente eleições – e transmutada em delegação de poder, tendo o seu exercício avaliado e ratificado por meio da renovação periódica desse procedimento, de forma que a aprovação ou desaprovação nas urnas seria o meio de concretização do *accountability*.

Entende-se que essa noção formal da representação não supre mais as demandas da democracia contemporânea, e contribui para fomentar a sensação de crise, ao encarar a representatividade sob uma perspectiva de correspondência de interesses entre representante e representado, impossível de ser alcançada em sua plenitude.

Recentemente<sup>21</sup>, tem aumentado o número de estudos sobre representação que começam a modificar essa visão formalista, ampliando o seu conceito. Tais estudos que

---

<sup>21</sup> Segundo Thamy Pogrebinski, pesquisadora que tem se ocupado do estudo da representação política e da participação na teoria democrática, estando no segundo pós-doutorado em uma universidade na

se propõem a desenvolver uma *teoria não formalista da representação* o fazem com base na concepção de que a teoria da representação precisa de uma nova ecologia para adequar-se à realidade, recheada de exemplos de relações de representatividade que transcendem a autorização eleitoral. Thamy Pogrebinschi (2009a) aponta como exemplo das intituladas representações informais as instituições internacionais como os órgãos da ONU ou ONGs e seus processos de decisão, associações de bairro, entre outras experiências nascidas na sociedade civil, em sua maioria sob a bandeira de manifestações de democracia participativa ou deliberativa.

Pogrebinschi (idem) aponta dois fortes candidatos a substitutos da autorização oriunda do procedimento eleitoral: a curadoria ou gestão, que explica a relação entre o fiador /garantidor e o curador / agente fiduciário como envolvendo uma congruência de valores; e a ideia de afinidade, que explica a identidade entre os agentes e o conteúdo da representação como uma relação mediada por temas e experiências comuns.

A referida cientista política destaca, entretanto, que as formas de representação informal não se prestam a constituir poder político no sentido tradicional de autoridade para governar os outros, de concessão do poder para realizar qualquer ato. Ao contrário, consistem na personificação da contestação dessa autoridade inerente à representação política, à medida que são reflexo da reivindicação de autogoverno. Dessa forma, na representação informal não existe distinção entre representantes e representados, e isso acontece por não haver um ato de delegação de autoridade em jogo (POGREBINSCHI, 2009a, p. 09-10).

Em lugar de delegação existe a atuação simultânea dos agentes que funcionam, a um só tempo, como autores das ações e representantes (ao invés de uns agindo por outros). Assim, a autora dispõe que para que sejam politicamente legítimas, as experiências de representação informal têm de ser validadas pelas instituições da representação formal, pois a representação formal é a única investida de autoridade, ou seja, do poder de governar os outros. As formas de representação informal envolvem *potentia* e não *potestas*, como a representação formal. Vale dizer, traduzem formas complementares ao poder político, modalidades de exercício do direito de autogoverno (como enuncia a autora, em práticas participativas e deliberativas).

---

Alemanha com pesquisa centrada na temática, as obras que têm desenvolvido essa vertente de teorias não formalistas datam de 2006 em diante. A cientista política cita os seguintes autores com as datas das obras em artigo apresentado em 2009 no encontro anual da Associação Americana de Ciência Política (de 3 a 6 de setembro de 2009): Urbinati – 2006; Castiglione e Warren – 2006; Avritzer – 2007; Urbinati e Warren – 2008; e Katz – 2008.

Por fim, frisa-se que a representação política contempla três dimensões: a atuação nas decisões políticas em nome de outros; a participação na confecção da agenda pública e do debate público em lugar dos representados; e o controle da formação de preferências (através do transporte de demandas formuladas de forma autônoma em esferas públicas subalternas para a esfera pública central – atuação deslocada para a sociedade civil, intrinsecamente ligada ao exercício ativo da cidadania e da moldagem da cultura e das demandas sociais a partir da atuação das instituições estatais e dos serviços públicos).

Thamy Pogrebinski (2009a, p.12) entende que a representação democrática pressupõe tanto a participação como a deliberação (sendo a participação e a deliberação componentes da representação). A autora estabelece uma divisão da representação em *constitutiva* e *suplementar*. Ela chama de constitutiva a parcela da representação que implica no exercício de autoridade política, exigindo a autorização dos governados, dos que se submeterão ao poder político empregado.

E chama de suplementar o tipo de representação que não demanda a autoridade política, sendo desnecessária a autorização, ao passo que consiste no exercício do direito de que cada cidadão dispõe de se autogovernar, de se autodeterminar. A representação suplementar só pode ser exercida coletivamente e nela não existe mediação entre os participantes, exceto pelo fato de que o que motiva o seu exercício é uma questão que consiste em uma preocupação<sup>22</sup> geral dos envolvidos (e possui esse *status* por qualquer consequência de decisões tomadas em relação a ela ter de ser compartilhada por todas as partes).

### **1.3– Cidadania e poder popular: uma história de sucessivos avanços e retrocessos**

Todos os Estados atuam para administrar as diferenças sociais entre seus habitantes. A maioria deles se vale, para tanto, das formulações de igualdade e desigualdade que definem suas cidadanias.

---

<sup>22</sup> Neste ponto a autora realiza uma distinção entre preocupação e interesse. Destaca que os dois possuem estruturas diferentes. O interesse é inerentemente particular, embora possa ser generalizado. A preocupação é geral por natureza, e as consequências da sua representação são necessariamente compartilhadas pelas pessoas envolvidas na relação, queiram elas ou não. A autora dá o exemplo do orçamento participativo de municípios brasileiros, e de assembleias de bairro quanto a políticas a serem implementadas na região.

No que tange à Teoria Política, o *status* de cidadão revela o vínculo entre quem o ostenta em relação a uma dada comunidade política. Traduz o direito a ter direitos, atrelado, em contrapartida, a encargos, obrigações para com a comunidade.

Enzo Bello (2012; 2013) esclarece que entre os autores que se dedicam ao estudo da cidadania há um ponto comum: a generalizada adoção da concepção formulada por Thomas H. Marshall<sup>23</sup> como ponto de partida para o desenvolvimento de pesquisas centradas na temática em comento. Em razão dessa recorrência, Bello aduz que a concepção marshalliana é tida como a palavra final em termos de cidadania, e esclarece que ela representa a corporificação da ideia de seguridade social como rede de proteção que obriga o Estado a assumir a responsabilidade pelos rumos da sociedade, incumbindo-lhe, conseqüentemente, a tarefa de compensar as desigualdades geradas pelo mercado na alocação de recursos e na distribuição de riquezas.

Thomas H. Marshall se refere à cidadania como uma espécie de igualdade humana básica associada ao conceito de participação integral na comunidade, e divide o seu desenvolvimento em três partes ou elementos: civil (século XVIII), política (século XIX) e social (século XX)<sup>24</sup>. Divisão, segundo o autor, “ditada mais pela história que pela lógica” (p. 63).

O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito a justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. [...] Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. [...]

<sup>23</sup> Toma-se como base o capítulo *Cidadania e Classe Social*, pautado em reflexões apresentadas em conferência proferida pelo autor, presente na obra *Cidadania, classe social e status*. A data estimada da sua publicação original é o ano de 1949. A edição em português consultada não apresenta data certa de publicação. T. H. Marshall parte da análise do ensaio desenvolvido por Alfred Marshall, em que o célebre economista trata da mudança de comportamento dos trabalhadores manufatureiros, constatando a crescente valorização por eles do tempo de lazer e estudo, em detrimento de pequenos aumentos salariais e maior conforto material, caracterizando essa modificação de visão como um processo de aproximação desses membros de classes trabalhadoras com os “cavalheiros”, de valorização de um padrão de vida que conte com condições consideradas adequadas a um cavalheiro (a que T. H. se refere como “civilização”, alertando que lhe parece que a substituição de termos pode ser feita sem violência ao pensamento esposado pelo economista).

<sup>24</sup> “Nos velhos tempos, esses três direitos estavam fundidos num só. Os direitos se confundiam porque as instituições estavam amalgamadas. [...] Quando os três elementos da cidadania se distanciaram uns dos outros, logo passaram a parecer elementos estranhos entre si. O divórcio entre eles era tão completo que é possível, sem distorcer os fatos históricos, atribuir o período de formação da vida de cada um a um século diferente – os direitos civis ao século XVIII, os políticos ao XIX e os sociais ao XX. Estes períodos, é evidente, devem ser tratados com uma elasticidade razoável, e há algum entrelaçamento, especialmente entre os dois últimos.” (MARSHALL, p. 64-66).

O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. (MARSHALL, p. 63-64).

Com foco na incorporação de demandas sociais por bem-estar, Marshall desenvolve noção de cidadania influenciada ideologicamente pelos ideais da social democracia. Trata-se de uma concepção liberal-democrática ampliada de cidadania, sedimentada até hoje teórica e normativamente, através da qual o *status* de cidadão passou a contemplar novos direitos e foi atribuído a novos atores.

Marshall apresenta uma visão evolucionista da cidadania, apontando um progresso no seu desenrolar em relação ao modelo liberal restrito. Trabalha na sua análise com o conceito de “classes sociais” e com as tensões que as diferenças de classe originam no que toca à disputa pelo exercício do poder político.

Reconhece, assim, uma sucessão cronológica do reconhecimento de direitos no decorrer dos séculos (século XVIII – direitos civis: direito de propriedade, liberdade de expressão e pensamento, liberdade religiosa, livre contratação, direito à intimidade e à privacidade, entre outros; século XIX – direitos políticos: direitos de votar e ser votado, direito de fiscalizar a atuação dos representantes do povo, de formar e integrar partidos políticos, etc.; século XX – direitos sociais: direito ao trabalho, à seguridade social, à educação, à saúde, etc.). Para o sociólogo em questão, a materialização dos direitos inerentes à cidadania ficaria a cargo de determinadas instituições políticas, que ele apontava como sendo os tribunais, os corpos representativos, os serviços sociais e as escolas.

É de se observar que a ampla difusão e adoção dessa concepção marshalliana, solidifica uma percepção insuficiente, ao conceber a cidadania como mero *status* que confere aos indivíduos um rol de direitos e obrigações formalmente instituídos por meio de cartas constitucionais e textos legais. Reconhece-se como cidadão o indivíduo que esteja apto para o exercício dos direitos políticos, afirmando-se que a igualdade perante a lei (de que os cidadãos gozariam), preconizada pelas cartas constitucionais, seria bastante para que o alcance dos direitos elencados como pertinentes aos cidadãos lhes tocasse de forma universal.

Dessa forma, as dimensões da participação efetiva na seara política e do pertencimento sociocultural, integrantes da cidadania e cuja consciência por parte do povo é de extrema importância para os avanços políticos e sociais, fica relegada à

segundo plano – sendo, a mais das vezes, desconsiderada. A cidadania é reforçada somente em seu caráter passivo e essa passividade é culturalmente transmitida pelas gerações.

Assim, como a universalidade dos direitos pretendida pela previsão constitucional não se concretiza, e os cidadãos, em geral, não se mobilizam para buscar essa concretude, assiste-se ao espetáculo da judicialização crescente de demandas por direitos. O condicionamento da prática da cidadania ao ajuizamento de demandas judiciais, por sua vez, implica em nova exclusão da grande maioria da população, pois desprovida de recursos financeiros para ingressar com pleitos judiciais.

A priorização de fatores econômicos se revela presente ainda quando do julgamento das demandas dessa natureza, pela adoção das teorias do *mínimo existencial* e da *reserva do possível* pelos juristas, manejadas em muitos julgados como lastro para a negativa de direitos assegurados pela constituição.

A primeira teoria citada trabalha com o entendimento de que, uma vez que o princípio da separação dos poderes deve ser respeitado, somente caberia ao Judiciário concretizar prestações materiais estatais dentro de uma esfera estritamente necessária para a existência do indivíduo demandante.

Quanto ao significado de mínimo existencial, Enzo Bello (2013) aponta discussão na doutrina brasileira, que resulta em duas vertentes de entendimento: a primeira compreende que o mínimo existencial tem como base a liberdade, ou melhor, as condições iniciais para o exercício da liberdade, traduzidas na ideia de felicidade, dos direitos humanos e no princípio da igualdade; a segunda concebe como verdadeiros alicerces do mínimo existencial a dignidade da pessoa humana e a possibilidade efetiva de participação política dos cidadãos.

A teoria da reserva do possível vem somar restrições às enunciadas pelo mínimo existencial. Confronta o reconhecimento de direitos com a ausência de possibilidade financeira do Estado de realizá-los. De forma que muitas decisões de ações pleiteando prestações de natureza social são resolvidas sem a sua satisfação, em razão da alegada escassez de meios financeiros para tanto. E ao invés de se preocupar com a plena efetivação da cidadania a perspectiva narrada prioriza fatores econômicos, criando categorias existenciais condicionadas pela localização na estrutura da sociedade (pelo poderio econômico).

As distorções entre o que a cidadania deveria ser e a que ela é reduzida são reflexos da maneira como se enxerga a cidade, *locus* natural do exercício da cidadania hodiernamente. As cidades são concebidas como empresas em competição umas com as outras<sup>25</sup>, assim como os cidadãos vivem em constante competição por melhores condições de vida. Contemporaneamente predomina um modelo ideal de cidade, reflexo da tradição política liberal, pautado na promoção da impessoalidade e homogeneidade do espaço público, através da instituição de políticas urbanas que mascaram finalidades mercadológicas.

O domínio da economia de mercado, atrelado à ideia de que cada um é responsável pela sua condição material de vida – não cabendo ao Estado atuar positivamente a fim de assegurar um nível de dignidade dessas condições – leva à naturalização do indivíduo atomizado e à reprodução da perspectiva concorrencial nas relações sociais, em detrimento da visão de solidariedade.

A cidadania é desordenada e desordenadora (HOULSTON, 2013). As cidades são o seu palco de desenvolvimento e o *locus* natural da sua luta, como dito. Com o crescimento urbano as condições desse desenvolvimento são bastante voláteis, o que faz com que novos tipos de cidadãos sejam reconhecidos como tal, ao mesmo tempo em que novas formas de violência ultrajam os direitos, gerando novas demandas por parte desses cidadãos. Os direitos inerentes à cidadania se desenvolvem por contingência, de forma que as demandas derivam das necessidades que eclodem em uma dada conjuntura.

Embora seja crescente o reconhecimento de direitos inerentes à cidadania, a atuação do Poder Público e do mercado segue promovendo retrocessos ao instituir normatividades que legitimam exclusões e desigualdades sociais. Isso porque, em que pese haver uma ampliação dos direitos de cidadania e dos seus titulares o seu desenvolvimento não é linear e homogêneo em todos os lugares. A esse respeito, Enzo Bello (2013, p.78) assevera que “os direitos de cidadania não têm o mesmo ritmo e são pautados, na sua prática concreta, por uma relação de constantes avanços e retrocessos”.

Se de um lado o retrocesso é decorrente da inação estatal, ou por vezes da sua atuação nociva e legitimadora de desigualdades, de outro lado observa-se o

---

<sup>25</sup> Sobre essa perspectiva, interessante a leitura de *Quando a cidade vai às ruas*, de Carlos Vainer. In.: *Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. [S.l.]: Boitempo editorial, 2013. Coletânea de textos escritos por variados autores, com diferentes perspectivas acerca das manifestações populares de junho de 2013.

aparecimento de novas estratégias de atuação em oposição a essas normatividades, tais como as ocupações e outras manifestações que têm logrado êxito em transformar demandas inicialmente ilegais ou alegais em direitos.

A cidadania nasce da dialética entre interno e externo, e se baseia nas noções de justiça entre os incorporados sob a sua égide e de pertencimento (social e cultural). Sendo assim, se estabelece enquanto relação política (de raiz grega e romana) originando as tradições republicanas e liberais, que, por sua vez, refletem dois modelos de democracia: participativa e representativa, respectivamente (CORTINA, 1997).

Havendo maior inclinação para uma tradição ou outra, os estudiosos da cidadania tendem a enxergá-la como mais próxima de um *participacionismo* – a cidadania é encarada como um instrumento de poder do cidadão que deve participar da vida política, reforçando a crença de que o maior objetivo de uma democracia é se constituir efetivamente em um governo do povo – ou de um *representacionismo* – que atribui à cidadania um caráter de estatuto de direitos concedidos pelo Estado, estatuto jurídico a partir do qual se pode reclamar direitos, e em contrapartida os cidadãos delegam poder aos representantes. A vertente de cidadania como “representacionismo” entende a democracia como uma forma de constituição de poder dos representantes que ficariam incumbidos de estabelecer o governo desejado pelo povo.

Adela Cortina (1997) assevera que enquanto a visão da cidadania como participação na comunidade política remonta à democracia ateniense, a noção de cidadania como estatuto legal é oriunda do Império Romano. Naquela, o papel do cidadão é se ocupar das questões públicas e participar ativamente da legislação e administração da *polis*; nesta, é agir conforme a lei e esperar a sua proteção.

### **1.3.1- Breves notas sobre a cidadania no Brasil**

A cidadania brasileira, tal como em outros países dominados pelo capitalismo e pela influência das políticas liberais, é do tipo que se ocupa em administrar as diferenças sociais, legalizando-as, de maneira que legitimem e reproduzam as desigualdades. E de forma longeva sobreviveu desde o Brasil colônia, sempre mantendo privilégios e desigualdades legitimadas, até os dias atuais.

Vive-se sob a égide de uma cidadania universalmente includente na incorporação e maciçamente desigual na distribuição, vale dizer, bastante restritiva em

termos de efetivação dos direitos, e com tendência a estipular gradações de acesso entre os cidadãos.

Enquanto vínculo jurídico e político, a cidadania é fundada na diferenciação e não na equiparação. Historicamente o estabelecimento das condições para a obtenção do *status* de cidadão, e a delimitação dos direitos que esse título contempla são instrumentos de dominação e regulação da proximidade do povo do poder. Em sociedades capitalistas, como a brasileira, o consumo tem importante papel na subjetividade do cidadão (HOULSTON, 2013).

A afirmação de que se é cidadão deveria estar atrelada ao sentimento de que se tem um papel a desempenhar no Estado e a sensação de ser membro de uma comunidade, de estar incluído. Entretanto, observa-se que a cidadania é receptada somente em seu caráter passivo, em consonância com a lógica *estadocêntrica* predominante.

O cidadão não se compreende como parte ativa na luta por direitos e se contenta com a concessão formal por parte do Estado. E, em geral, quando busca uma postura ativa, não a exerce fora das instituições estatais (como dito, na maioria das vezes por intermédio de ações judiciais). Em reforço à afirmação de que a lógica do mercado predomina na administração da cidade e na formação da cidadania, nota-se que a sensação de ser parte interessada e ativa nasce quando o cidadão se enxerga como consumidor, como colaborador financeiro para o aparato administrativo.

O processo de consumo ocasionou duas mudanças relacionadas ao desenvolvimento da cidadania: 1) mudança na subjetividade – ao equipar e construir as suas casas os integrantes das classes trabalhadoras assumiram um papel de produtores e consumidores da vida urbana. Passaram a se entender como portadores de interesses na cidade, como contribuidores fundamentais para a sua economia e sua sociedade. Daí, desenvolvem uma noção de pertencimento social que não possuíam. 2) mudança em termos de direitos – essa nova identidade das classes trabalhadoras como produtoras e consumidoras da vida urbana respaldou a exigência de novos direitos, que incluem a proteção ao consumidor, por exemplo.

A cidadania prática é exercitada em eventos cotidianos. Muitos integrantes de classes menos abastadas brasileiras têm lutado por direitos, mantendo, no entanto, um padrão de respeito aos poderes estabelecidos. Talvez em razão de a regra nos últimos cinquenta anos ter sido de esmagamento dos protestos no Brasil. De forma que na

maioria das vezes essas manifestações não têm força suficiente para impor seus objetivos, ao passo que as elites mantêm em seu poder as mídias, responsáveis pela formação da opinião pública e acabam manipulando a imagem das ações, em prol da “manutenção da ordem”. E em alguns casos os movimentos são cooptados. Mantém-se, assim, o padrão de vulnerabilidade das massas e imunidade das elites.

Outro fator que contribui para o panorama é o fato de as pessoas oriundas de classes mais abastadas serem predominantemente as ocupantes das instituições públicas, formando e aplicando as leis. O problema no Brasil não é exatamente a falta de lei, mas, sobretudo o mau uso das leis existentes e a produção casuística das normas. A lei é usada como instrumento de dominação de quem já está no poder, se prestando a reforçar a vulnerabilidade e a humilhar com os longos procedimentos e burocracias quem pretenda dela se valer ingressando com demandas judiciais.

No Brasil os direitos são concebidos como formas de tratamento especial estabelecidas pela lei para algumas categorias de cidadãos, como privilégios. Assim, as pessoas cultivam o desejo de ter direitos com base nessa ótica de tratamento especial, de forma que a própria cidadania foi formulada como um meio de distribuir direitos a alguns cidadãos e negar a outros. Sob essa perspectiva a fonte de direitos passa a ser a lei e não a cidadania ativa, política ou social.

No processo de globalização as cidades se tornam o lugar e a substância das incertezas da cidadania moderna e de suas formas emergentes. Prevalece a igualdade perante a lei, em constante contradição com a igualdade de direitos (não alcançada faticamente). Isso porque a igualdade perante a lei permite a distribuição legal de maiores poderes de cidadania a alguns cidadãos, ao permitir que a existência material, marcada pelas diferenças econômicas (e perpetuada pela não atuação estatal no sentido de redistribuição de renda e melhoria das condições de vida) possa manter e gerar novas desigualdades substanciais.

O princípio da igualdade perante a lei é fundado na adoção de um olhar de justiça compensatória em que o tratamento desigual aos desiguais é visto como meio justo de nivelar as desigualdades, como no exemplo pátrio da redução da idade da mulher para aposentadoria, em face do maior trabalho que possui com os afazeres domésticos além das funções laborais, ao invés de se propor uma mudança nas relações de gênero e de trabalho. Estabelece-se um privilégio, uma compensação. Esse tipo de

justiça não apenas legaliza uma nova desigualdade como reforça desigualdades existentes ao recompensá-las, ratificando a cidadania diferenciada.

#### 1.4 – Conclusões parciais

A democracia sofreu ao longo da sua trajetória diversas modificações. Pensada originalmente como um governo do povo, em que a participação direta dos cidadãos nos rumos da vida em comunidade era essencial à sua constituição, tinha como *locus* natural a cidade-Estado. Seu modelo genuíno era pautado numa forte noção de igualdade entre os que eram dotados do *status* de cidadão e constituíam o *demos* (noção de que todos gozavam de igual capacidade para participar das decisões fundamentais). Vigia o princípio da soberania popular, já que o povo respondia pela administração da vida na *polis*.

Com a expansão territorial e com o surgimento do Estado-Nação a democracia passa por uma grande transformação. Seus pensadores iniciais diriam que ela não adequaria à vigência em tão grande porção territorial. Não seria mais democracia, deixaria de ser o governo do povo, uma vez que já não contaria com a viabilidade da participação direta.

O Estado-Nação se sedimenta apartado da democracia. A ideia de Estado como concentração de poder é oposta à de democracia, a medida que, se há Estado e governantes que empregam a coerção que lhe é inerente, o princípio forte da igualdade é quebrado. Isso porque fatalmente passam a existir indivíduos que possuem mais poder do que outros na condução da vida comum (governantes podem mais do que governados).

Pautado na consciência quanto a essa contradição, o modelo marxiano de democracia é desenvolvido. Nele busca-se o retorno à igualdade entre os cidadãos que somente poderia ocorrer de fato com a progressiva transformação do Estado, com vistas a sua substituição pela estrutura comunal. Na “verdadeira democracia” de Marx o cidadão regressa à sua condição de parte fundamental do todo, passando a participar ativamente das decisões políticas, econômicas e sociais da sua comunidade.

Mesmo diante da contradição inarredável entre Estado e democracia, desenvolvem-se os modelos liberais, que, num movimento de democratização do Estado, reivindicam a limitação do poder absoluto dos governantes e o reconhecimento

de direitos que venham a ser assegurados por leis. Poder e Direito possuem estreita relação, de forma que não é possível falar em um poder somente político ou jurídico. Mas os modelos liberais operam e difundem essa cisão do poder. O Estado detém basicamente poder jurídico a partir de então. O Direito e as leis historicamente foram usados como instrumentos de dominação e de controle social.

Esse movimento de democratização do Estado-Nação tem o seu início no século XVIII, operando grandes transformações na estrutura do Estado ao longo do século XIX. Insere-se a representação, como instrumento de compatibilização do Estado com a democracia, notadamente no processo de estruturação como Estado independente das treze colônias estadunidenses. Através da eleição de representantes o povo permaneceria de certa forma participando da condução da vida estatal. Com a inserção da representação, da forma que foi instituída, se sedimenta a deturpação do sentido original de democracia, ao se estabelecer diferença entre os cidadãos que governarão e os governados. A participação ampla dá lugar à institucionalização e reprodução da mera delegação de poder.

A expansão da democracia a partir da difusão dos modelos liberais opera a agregação de muitos problemas que ocupam os cientistas políticos até os dias atuais. Resultando numa situação peculiar: ao mesmo tempo em que a democracia vive o seu apogeu (por ser o regime de governo aclamado como o mais apropriado), ela padece de duras críticas, em meio a apontamentos constantes de crise.

Atualmente prevalece uma noção procedimental de democracia (atribuída a qualquer Estado que possua algum mecanismo de endosso do povo às decisões políticas e assegure uma determinada gama de direitos individuais). Ademais, observa-se que os direitos conquistados e reconhecidos pelo Estado passaram a ser identificados com a própria democracia contemporaneamente. De forma que, grosso modo, é considerado democrático o Estado que reconhece e respeita os direitos liberais e que possui mecanismos eleitorais para delegação de poder aos representantes políticos.

Partindo para a delimitação do que se entende por democracia, alerta-se que a concepção adotada como parâmetro neste trabalho não se alinharia por completo a nenhuma das construções abordadas ao longo do capítulo. Entretanto, guarda relação mais estreita com a concepção marxiana, pois se entende que a garantia da soberania popular efetiva constitui parte essencial da democracia. Acredita-se que a autodeterminação e o autogoverno devem se fazer presentes em um Estado que se

pretenda democrático. Se não verificados na prática, devem ser tidos ao menos como objetivos a serem perseguidos, como alvos a serem buscados. O povo deve figurar como parte e todo coeso, para além do *status* de soberano, exercendo efetivamente o poder.

A simpatia em relação à concepção marxiana se justifica, ainda, pela concordância quanto à crença de que cada Estado, cada comunidade política deve buscar formular com liberdade o modelo de democracia que melhor se adeque a sua realidade. E essa liberdade deve se manter presente, possibilitando que sempre que esse modelo instituído se torne defasado o povo possa conceber novas transformações, sem se tornar refém dos instrumentos que criou.

Entende-se que a democracia desejável é a que siga se recriando permanentemente pela atividade humana; que se preocupe com a formação de sujeitos políticos que constituam suas identidades individuais por meio da sua participação consciente.

Não há como, ao menos num futuro próximo, fugir da estruturação que a democracia ganhou no último século. Entretanto, tal constatação não pode servir de óbice à tentativa de pensar em formas de aperfeiçoamento das democracias reais.

Em razão das amarras que ainda atam o aprimoramento da democracia, constata-se que o seu principal problema não reside na neutralização da concentração do poder do Estado (tal concentração seguirá existindo em alguma medida). Tampouco se encontra na extinção da representação, que de fato se tornou elementar da democracia contemporânea (nenhuma proposta de aperfeiçoamento da democracia voltada à aplicação em grandes porções territoriais prescinde da representação).

Acredita-se que a inserção da representação na democracia foi movida pela finalidade escusa de estabelecer um filtro em relação às demandas sociais do povo, ampliado com a extensão da cidadania e sua concessão às classes menos abastadas. Mas se reconhece que o seu fim declarado, de permitir que a democracia pudesse ser instalada no Estado-Nação, é razoável. Não havendo como fugir da figura da representação política, compreende-se que há necessidade de se instituir mecanismos, além da simples periodicidade de eleições, para que o seu exercício não ocorra fora do controle de quem a legitima: o povo.

Dentro dessa perspectiva, manifesta-se aproximação com a vertente pós-moderna de interpretação da representatividade. Como visto, ela compreende que o pluralismo e a crescente fragmentação que assolam as sociedades contemporâneas as

tornaram impossíveis de serem representadas de forma plenamente satisfatória. Esse fato inaugura uma era de democracia “pós-representativa”, marcada pela necessidade de ampliação das formas de participação do povo no governo.

Em que pese a constatação da faticidade quanto ao déficit de representatividade em algum grau, entende-se que a manutenção dos moldes liberais de democracia e de representação política agrava a situação, ampliando a defasagem em voga. Coaduna-se com a compreensão de que a representação política nos moldes originais está fadada a produzir uma deturpação da vontade política representada muito além do desejável.

Como meio de mitigar o déficit de representatividade, defende-se a ressignificação da representação, promovida com a adoção de uma postura mais ativa por parte dos cidadãos nos rumos da política dos Estados, pela apresentação (maior participação), bem como com o reconhecimento da representatividade de esferas não formais de atuação. Com lastro nessa perspectiva, defende-se que a cidadania deve ser encarada como um instrumento de poder do cidadão, que deve participar da vida política, reforçando a crença de que o maior objetivo de uma democracia é se constituir efetivamente em um governo do povo.

Há que se ampliar os mecanismos institucionalizados de participação para que a cidadania tenha um aumento do seu poder. Entretanto, essa maior participação decorre muito mais da melhor formação dos cidadãos, da ampliação da sua consciência enquanto parte interessada e responsável pelos rumos da comunidade, do que de simples previsões legais, de concessões estatais nesse sentido. O cidadão consciente se vale não somente dos meios institucionalizados de participação. Busca de forma proativa a abertura de novos canais de atuação.

Por fim, observa-se que o maior problema da democracia, cuja solução contém o caminho para o retorno aos ideais de autogoverno e autodeterminação para os cidadãos, se encontra em pensar maneiras de reformular as relações de poder, de modo que elas sejam progressivamente mais compatíveis com os valores democráticos. E para essa tarefa não existe receita pronta (nem deve existir). Cada povo, diante dos seus problemas peculiares e da singularidade de sua formação cultural, deve dedicar-se a encontrar soluções que lhe sejam mais apropriadas.

## **Parte II – DISCUSSÕES SOBRE A SUPOSTA CRISE DE REPRESENTATIVIDADE: A BUSCA POR UM MODELO DEMOCRÁTICO MAIS ADEQUADO E A REFORMA POLÍTICA COMO MEIO**

### **2 – A SUPOSTA CRISE DE REPRESENTATIVIDADE: EVIDÊNCIAS TEÓRICAS E PRÁTICAS**

Num contexto de pós-segunda guerra mundial predominou na instituição de modelos democráticos o consenso quanto a determinados elementos desejáveis. O período belicoso influenciou profundamente a relação entre sociedade e Estado. O fortalecimento institucional como forma de frear os aspectos negativos da liberdade excessiva do mercado e dos indivíduos passou a ser encarado como imprescindível para o bom funcionamento dos governos, e a figura do Estado intervencionista, mais do que nunca foi fortalecida.

As fronteiras da “nova política” foram definidas por um compromisso para com a reforma social e econômica; um esmagador respeito pelo Estado constitucional e o governo representativo; e o desejo de encorajar os indivíduos a se dedicarem a seus interesses e se dedicarem, ao mesmo tempo, aos interesses nacionais ou públicos. Subjacente a estas preocupações estava uma concepção do Estado como o meio mais adequado para a promoção do “bem” tanto para o individual quanto para o coletivo. [...] (HELD, 1987, p. 202).

A maré do consenso fluiu por ao menos duas décadas, fortemente lastreada por estudos acadêmicos, como aponta David Held. E impulsionada pelo rápido crescimento econômico que ajudou a financiar programas de bem-estar social das sociais democracias, que mesclavam elementos do liberalismo e do socialismo<sup>26</sup>.

O capitalismo ocidental vivia o seu apogeu, gozando de harmonia política. E o interesse dos teóricos se voltou para esse fenômeno. Diferentes teorias foram

---

<sup>26</sup> David Held aponta o crescimento da máquina administrativa do Estado para a grande intervenção na sociedade civil. Tal crescimento ocasionado pela defesa da agregação de direitos individuais assegurados pela atuação positiva do Estado em prol da promoção de igualdade e justiça social. A ampliação da máquina resultou no engendramento do paternalismo, da burocracia e da hierarquização na política estatal.

desenvolvidas na tentativa de explicar as causas de tamanha harmonia. Entre elas, destaca-se a de Marcuse, por tratar em seus argumentos do fenômeno da despolitização como consequência das mudanças ideológicas que resultaram na alteração da estrutura do Estado.

Segundo Held (1987), Marcuse aponta uma multiplicidade de forças que confluíram para ajudar a administração e o controle da boa fase que a economia vivia. Entre essas forças o autor elenca o bom desenvolvimento dos meios de produção, o crescimento da concentração do capital, as mudanças radicais na ciência e na tecnologia, a tendência de mecanização e automação devida aos avanços tecnológicos somados à busca de potencialização dos lucros, e à progressiva transformação da administração em burocracias privadas.

A crescente regulamentação da livre competição do mercado, traduzida na maior intervenção do Estado levou a burocratização da coisa pública também. A expansão da influência estatal ganhou ênfase a partir da reordenação das prioridades nacionais devido a permanente ameaça de eclosão de uma nova guerra (em razão da guerra fria) e ao imenso temor da “ameaça do comunismo”.

Held (1987, p. 206) destaca que, como consequência principal desses acontecimentos, Marcuse apontava a despolitização, refletida em termos de se buscar erradicar da vida pública as questões políticas e morais, devido a uma grande obsessão com a produtividade e com a eficiência. “A dedicação exclusiva à produção por lucro por parte de pequenas e grandes empresas e o apoio sem questionamentos por parte do Estado a este objetivo em nome do crescimento econômico, definiu uma agenda política altamente limitada” (idem).

Essa despolitização foi reforçada pela massificação cultural promovida pelo capitalismo, que se utiliza para tanto das grandes mídias, cuja atuação se volta para atender os interesses da indústria e do mercado. As propagandas, os filmes e os meios de comunicação social colocam-se no papel de estimular o consumo que move o capitalismo, homogeneizando interesses e perspectivas, provocando uma situação de falsa consciência no povo que passa a não saber mais quais são seus interesses reais.

Essa falsa consciência e a competitividade que a ideologia capitalista incute na vida social e privada – voltada para o culto ao consumo, pelo qual se mede o sucesso dos indivíduos e através do qual se obtém a felicidade idealizada pelo *marketing* – ocasiona a distorção da ordem social (integrada pela estreita ligação entre indústria, seus

interesses e Estado), sem que a maioria das pessoas chegue a perceber a sua indignidade e injustiça.

Assim, o culto ao consumo e a deturpação do bem geral (entendido segundo essa lógica como avanço econômico do Estado, que se rende aos interesses das forças de poder econômico – empresariado, indústria, mídia, etc.) e do bem individual (maior conforto visto como maior capacidade de consumir itens de alto valor de mercado) geram comportamentos adaptativos, passivos, acrícos e aquiescentes. Essa passividade resulta na estagnação da democracia e no afastamento das suas manifestações reais do ideal democrático.

As pessoas não têm escolha ou chance de pensar em que *tipo* de sistema produtivo gostariam de trabalhar, de que *tipo* de democracia gostariam de participar, de que *tipo* de vida gostariam de criar para si mesmas. Se desejam conforto e segurança, elas têm de se adaptar aos padrões do sistema político e econômico. Elas têm de ir trabalhar, subir na vida e fazer o melhor uso possível das oportunidades que lhes forem oferecidas; outrossim, elas se veem pobres e marginalizadas à toda ordem. A ideia de “governo do povo” continua a ser um sonho. (HELD, 1987, p. 207).

Com o declínio da economia, nos idos dos anos 60 e 70, os modelos de social democracia perdem força e o Estado, assim como suas instituições, começam a ser vistos com desconfiança. A partir da crescente insatisfação com a precarização da vida eclode a ideia de que se estaria a viver uma crise do Estado democrático que se refletiria numa crise da própria democracia. A noção de crise permeia a ciência política até o presente momento.

Neste capítulo serão abordados os sintomas dessa sensação de crise, a partir do arcabouço teórico que defende a existência da crise em voga e de observações empíricas que demonstram a insatisfação generalizada do povo com as democracias ocidentais. A intenção é de averiguar se de fato se vive uma crise da democracia ou de um dado modelo democrático.

Em seguida, o olhar será voltado para o Brasil. Buscar-se-á abordar que fatores têm levado à sensação de crise e ao retorno da reforma política ao centro das atenções dentro e fora da academia. O estudo será guiado pelos seguintes questionamentos: a crise existe? Ela se dirige à democracia ou ao modelo mais difundido de democracia, o liberal? Se existe a crise do modelo de democracia liberal, quais as razões da sua manutenção? Em face da situação brasileira de descontentamento e descrença em relação ao sistema político, a reforma política seria meio de mitigar esse desgaste?

Antes de iniciar a explanação sobre os aspectos teóricos e práticos da “crise”, se faz necessário detalhar o que se entende por crise e seus possíveis efeitos. Entende-se que os períodos de instabilidade limitada, tais como os vivenciados pelo Brasil nos últimos tempos, marcados pela recessão econômica e estagnação da agenda de governo, não podem ser erigidos ao patamar de crise.

Podem ser encarados como crise parcial, consoante se observa no uso dos meios de imprensa e nas rodas de conversa, pois não possuem o condão de provocar grandes transformações na sociedade e ruptura com uma ordem política e econômica vigente. Vide, mais uma vez, o exemplo brasileiro: a população diz querer mudança no sistema político e manifesta repúdio a práticas oriundas dos vícios institucionais, como a corrupção, entretanto o incômodo causado pelos episódios desagradáveis não tira as pessoas da sua zona de conforto, não provoca sua atuação no sentido de gerar pressão nos órgãos do governo e não estimula a alteração da postura passiva do eleitorado.

Adota-se como conceito de crise o esfacelamento do princípio organizacional de uma sociedade, a destruição das relações sociais, políticas e econômicas que sustentam e determinam o funcionamento de um Estado ou de uma comunidade.

Enquanto a mera erosão dessas relações (que ocasiona uma crise parcial, conforme a conceituação realizada) somente produz manifestações e mudanças pontuais, a crise, que se toma como tal, desafia verdadeiramente a ordem posta e leva à uma ruptura, capaz de proporcionar a transformação da sociedade e da sua relação com o Estado. A crise se revela quando o povo já não apresenta nenhuma tolerância com a conjuntura insatisfatória, e passa a se mobilizar e provocar através de uma postura ativa as mudanças que anseia.

## **2.1- Aspectos teóricos da crise**

As recentes obras da ciência política e da sociologia, sobretudo, têm fomentado a ideia de crise de representatividade e de crise da democracia. Este item se ocupará da abordagem de duas vertentes teóricas elaboradas a respeito desse desgaste do Estado e das críticas crescentes à democracia. Tais perspectivas teóricas – teorias da sobrecarga do Estado e teorias da erosão da legitimidade – são destacadas por David Held (1987) como mais notáveis.

Cada uma das teorias elabora os seus argumentos com base em referenciais teóricos distintos, entretanto, ambas apresentam uma tendência “revisionista”, nas palavras do autor. Isso se dá por serem influenciadas por premissas liberais e marxistas<sup>27</sup> – partirem dessas teorias –, mas em suas proposições modificarem substancialmente concepções ortodoxas dos seus pontos de partida.

E exatamente por partirem de marcos teóricos diferentes, representam pontos de vista opostos acerca da valoração de situações de crise. Enquanto as teorias da sobrecarga do Estado entendem que a crise é potencialmente perigosa, sugerindo medidas para contê-la e controlar os seus efeitos, as teorias da erosão de legitimidade enxergam nessa situação de crise um potencial para mudanças decisivas, progressivas e radicais. No cenário da política brasileira predominam agentes alinhados com a vertente da sobrecarga, mais conservadores em suas proposições (como poderá ser notado quando se abordar as propostas de reforma política no capítulo seguinte).

### **2.1.1 - Teorias da sobrecarga do Estado**

As teorias do Estado sobrecarregado partem de uma visão liberal e, frequentemente, caracterizam as relações de poder como fragmentadas. Entendem que no cenário político existem grupos influentes que representam interesses variados e muitas vezes concorrentes, e a todo o momento se relacionam compartilhando e trocando serviços e favores na busca da consecução de seus objetivos. Diante desse “jogo de poder”, os rumos políticos são, sob essa perspectiva, decididos e determinados por processos de negociação e pressões constantes. O papel do governo seria, assim, de mediar as relações desses grupos fragmentários, administrando suas demandas.

Segundo essa visão a sensação de crise é em parte advinda do grande sucesso das economias no contexto de pós-guerra. O crescimento econômico levou ao aumento do consumo e ao desenvolvimento das indústrias e do entretenimento, proporcionando maior conforto e o aumento das demandas e expectativas no que tange aos padrões de vida e bem-estar idealizados.

---

<sup>27</sup> Adota-se a designação “marxista” para destacar que as influências não são somente oriundas de pensamentos de Karl Marx, mas também de outros pensadores classificados como alinhados às suas perspectivas.

Outro ponto que contribui para esse aumento da sensação de poder dos grupos é a ideologia de meritocracia, que nem sempre atende ao que promete, em termos de conquistas materiais, e de igualdade, que leva ao decaimento do respeito em relação às instituições estatais.

Os grupos passam a pressionar intensamente os políticos e os governos a fim de ver suas ambições particulares atendidas (ex: os trabalhadores querem melhores salários, os industriais querem menos encargos, os bancos desejam aplicar maiores taxas de juros, os consumidores demandam por menores preços, os comerciantes desejam lucro e, portanto, a prática de maiores preços, etc.).

Os políticos, de seu lado, precisam da maior quantidade de votos possível para se manterem no poder e acabam por prometer mais do que de fato podem cumprir, chegando a se comprometer com grupos unidos de demandas contraditórias. A disputa entre partidos, segundo essa visão, acentua o festival de promessas inexecutáveis. E o povo, diante desse cenário, enxerga os partidos como meios de obter melhores padrões de vida, se deixando levar pelas ofertas fantasiosas elaboradas durante o período eleitoral.

Uma vez no governo, os partidos continuam a se preocupar com sua manutenção no poder e com a agregação dos votos que precisam para isso. Governam, portanto, se dedicando a estratégias de mediação das demandas contrapostas, mais apaziguando e mantendo a situação como está do que atuando com fulcro em promover mudanças que melhorem a vida do povo de forma geral. Toda medida política voltada para aumento do bem-estar popular traz impacto nos interesses de grupos econômicos e políticos que sustentam o governo. O temor de perder apoio e futuros votos leva à estagnação, sob o véu da suposta beneficência da estabilidade para o Estado e para o povo.

Entre as estratégias de apaziguamento – sempre voltadas para o autointeresse de se manter no poder – está o crescimento e burocratização da máquina administrativa. Multiplicam-se os órgãos e cargos estatais em proporções incontroláveis, esfacela-se a responsabilidade pela incompetência do Estado de suprir os fins a que deveria se dedicar. Os gastos públicos se tornam excessivos e a inflação cresce diminuindo o poder de compra do povo, que se vê cada vez mais insatisfeito.

Conforme a crê a vertente da sobrecarga do Estado, à medida que ele se expande, acaba por destruir progressivamente a iniciativa privada e a esfera individual. Assim, um círculo vicioso seria criado – maior insatisfação gerando mais demandas e

mais pressão sobre o Estado. Essa situação só seria obstada pela ação firme e decisiva de um governo que se mostrasse “menos sensível às pressões e demandas democráticas” (HELD, 1987, p. 210). Argumentam os teóricos adeptos dessa visão que a forma e a operação das instituições democráticas não são funcionais e tampouco propícias à uma eficiente condução de questões econômicas e sociais.

### **2.1.2 - Teorias da erosão da legitimidade do Estado**

As teorias da crise de legitimidade do Estado partem do marxismo. Entendem que enquanto os partidos competem pelo poder, com base nas regras formais do processo democrático e representativo, veem a sua capacidade de ação minada pela dependência do Estado e dos recursos gerados pela acumulação privada de capital. Os governantes, por entenderem que o Estado depende do capital, orientam suas ações de forma que sejam compatíveis com os interesses das elites econômicas, sem que sua atuação seja flagrantemente parcial em prol de uma determinada classe, com fulcro na manutenção do apoio eleitoral da massa.

As bases da economia são a apropriação privada de recursos produzidos através de uma complexa rede de relações de interdependência entre as pessoas. E a produção é orientada para a maximização do lucro, e não para suprir as demandas existentes. Frequentemente existirá um excesso de produção que levará a uma queda dos preços, acompanhada por demissões e retrações econômicas que são superadas com o reequilíbrio de oferta e procura. A falta de matéria-prima também é um fator que afeta o bom andamento da produção e as condições de vida dos trabalhadores (menor insumo, menor necessidade de mão-de-obra). Assim, a economia capitalista é naturalmente instável, sendo permeada por crises parciais de tempos em tempos. E os efeitos dessas crises têm de ser administrados pelo Estado, que tem de ser, necessariamente, interventor a fim de manter a ordem político-econômica.

Entre as principais preocupações do Estado estão o atendimento de demandas antagônicas das classes. Vale dizer, o Estado age constantemente movido pela necessidade de manter o apoio de poderosos grupos de interesse da sociedade (especialmente do mercado e das associações da sociedade civil que impactam mais fortemente no desempenho da economia, como sindicatos, por exemplo).

A fim de sanar as demandas crescentes e de evitar crises políticas e econômicas o Estado amplia a sua máquina e sua estrutura administrativa, por conseguinte, aumenta o seu custo e a complexidade da sua operação. Na atividade de intervenção, o Estado passa a assumir cada vez mais responsabilidades junto aos agentes econômicos e à sociedade civil, com vistas a manter a estabilidade política. Para se manter, o Estado tem de recorrer ao financiamento por meio de tributos e de empréstimos, com a preocupação de não ameaçar o processo de acumulação de capitais e o crescimento econômico.

Como a atuação estatal é mais visível aos olhos do povo do que a atuação do mercado, assiste-se ao crescimento das demandas pela intervenção cada vez maior do Estado em áreas que permaneciam até então fora da sua competência. Como o Estado não possui a capacidade de atender a todas as demandas é atingido pela constante ameaça de uma crise de legitimidade, pelo aumento da insatisfação geral quanto ao seu funcionamento.

Essa ameaça pode dar cabimento ao surgimento de um Estado Forte, que se coloque acima de tudo e de todos, exercendo o seu poder para reprimir dissensos e dissipar crises por meio do emprego da força. A adoção de uma faceta autoritária não pode ser descartada como possibilidade, mesmo nas democracias que possuem regimes representativos em que as eleições são meio de, ao menos em tese, controlar a ação governamental. Vide os exemplos das recentes medidas tomadas no Brasil em razão da grande mobilização que as jornadas de junho de 2013 provocaram: proibição do uso de máscaras em manifestações públicas e o uso pelo judiciário e pelo ministério público da nova lei de organizações criminosas para tentar enquadrar e punir o maior número possível de manifestantes.

Esta perspectiva entende ser bastante improvável que um evento isolado ocasione a derrocada do poder do Estado. Mais provável seria que um evento dessa ordem se desse por um processo de contínua erosão da capacidade da ordem vigente de se reproduzir, com o surgimento paralelo de medidas de caráter socialista, tais como a democratização da administração de indústrias, maior participação do povo nas políticas públicas, estatização de setores chave da economia, entre outras.

É de se notar que a visão apresentada faz uso da dicção “crise” de maneira mais próxima a sua utilização vulgar, que se aproximaria do conceito de crise parcial adotado nesta pesquisa. Isso porque trabalha com a ideia de que as mudanças rumo a uma

democratização dos modelos de democracia real provavelmente se darão através de um processo de desgaste (após sucessivas crises parciais que levem a população a se mobilizar e forcem o Estado a se reestruturar e alterar a sua forma de atuação).

Acredita-se na necessidade de refundação do Estado, com total ruptura em relação ao modelo vigente, para que progressos estruturais de fato ocorram no sentido de tornar a democracia mais próxima do significado adotado como parâmetro no capítulo anterior. Entretanto, a possibilidade de uma ruptura tal parece muito longínqua na realidade brasileira. Entende-se que essa abordagem se coadunaria mais com a situação que o país vivencia. E é mais coerente em apostar no potencial positivo da erosão de legitimidade e descrença nas instituições que vem acometendo as democracias pelo mundo (uma vez que ela é um fenômeno em ascensão e tem se alastrado em diferentes localidades do mundo<sup>28</sup>).

## **2.2– Evidências Práticas**

O crescimento da sensação de não estar representado tem pesado contra o bom andamento da relação travada entre representantes e representados, entre candidatos e partidos políticos, e afetado de forma geral todos os poderes instituídos – sobre os quais paira uma aura de desconfiança e descrença. Esse sentimento traduz uma verificação fática, e como tal pode ser percebido empiricamente. Como mencionado, não é exclusividade de democracias mais recentes, acometendo também democracias avaliadas pelos estudiosos do tema como bem sedimentadas (tradicionalmente tomadas como modelos quanto aos seus desenhos institucionais e ao seu funcionamento).

Nas palavras de Luís Roberto Barroso (2010, p. 3), expostas em relatório do Seminário sobre a Reforma Política organizado pela OAB, com o intuito de elencar propostas para a reforma política a partir dos debates travados no evento,

---

<sup>28</sup> Entre outros pesquisadores que se ocupam do estudo dos movimentos populares que vêm eclodindo no mundo – como o dos indignados na Espanha, das manifestações da Primavera Árabe, dos movimentos estudantis no Chile e as jornadas de junho de 2013 no Brasil – recomenda-se a leitura das obras de Maria da Glória Gohn e Breno Bringel referenciadas neste trabalho. Os autores têm se dedicado a traçar uma nova linha de análise dos movimentos em questão, que quebre com a classificação engessada dos movimentos sociais, a qual essas manifestações recentes não correspondem, por não apresentarem as características típicas de movimentos sociais: demandas que geram a formação de uma identidade coletiva; projetos que lastreiam as demandas levantadas pelo movimento; lideranças claras; culturas próprias compartilhadas pelos componentes que suportam e impulsionam a sua ação; processo de oposição (sempre se constituem contra uma força externa que resiste aos interesses do movimento; etc.). Quanto à caracterização dos movimentos sociais e à análise das jornadas de junho de 2013 indica-se, ainda, artigo em coautoria com o Professor Dr. Enzo Bello, também devidamente referenciado.

Vive-se no Brasil uma situação delicada, em que a atividade política desprende-se da sociedade civil, deixando de representá-la e, no limite, até de lhe servir. Quando isso ocorre, a política passa a ser um fim em si mesma, um mundo à parte, visto ora com indiferença, ora com desconfiança. Ao longo dos anos, a ampla exposição das disfunções do financiamento eleitoral, das relações oblíquas entre Executivo e parlamentares e do exercício de cargos públicos para benefício próprio trouxe uma onda de ceticismo que tem abatido a cidadania e minado a capacidade de indignação e de reação.

No esforço de evidenciar os sintomas que levam pesquisadores a fomentar a tese de que se vive um momento de crise de representatividade, e de crise da democracia, o tópico em desenvolvimento trabalhará com alguns fatores destacados por Luis Felipe Miguel (2014, p. 99-103) como evidências dessa suposta crise, complementados por dados relativos ao Brasil.

Um importante fator que ratifica a afirmação genérica da crise de representatividade é o declínio do comparecimento eleitoral. Uma vez que mesmo em países com voto obrigatório, o nível de abstenção é crescente e o índice de alistamento na idade em que o voto é facultativo vem sofrendo redução paulatina. No Brasil<sup>29</sup>, por exemplo, a abstenção no primeiro turno das eleições presidenciais de 2010 foi de 18,12% com 8,93% de brancos e nulos, no segundo turno a abstenção subiu para 21,5% dos eleitores alistados e dos votos contados 6,7% eram brancos ou nulos; já nas eleições de 2014 no primeiro turno a abstenção foi de 19,39% do eleitorado e o percentual de brancos e nulos subiu para 9,2% (os dados relativos ao segundo turno não estavam disponibilizados até o momento em que o tópico foi escrito).

Segundo Miguel, cerca de 2 milhões de pessoas aptas a votar não se alistam, entre analfabetos e jovens entre 16 e 18 anos, demonstrando o desinteresse em relação à política institucionalizada e a descrença no potencial do voto como instrumento de modificação da realidade.

Entre 1960 e 1970 era difundida a interpretação de que a abstenção eleitoral era um sinal de não crise, de satisfação com a conjuntura vigente. Atualmente é pacífico que tal leitura da realidade era equivocada, pois a baixa participação política traduz, em verdade, sensação de impotência e estranhamento. É como se o eleitor associasse à política tudo de repugnante e sujo, e pensasse que a política não é para gente como ele. Como se a participação através do voto fosse uma mera encenação que não teria potencial de mudar o perfil dos personagens.

---

<sup>29</sup> Dados disponíveis na página do Tribunal Superior Eleitoral.

Como será demonstrado no capítulo subsequente, essa sensação encontra fundamentos parciais no modelo do sistema político brasileiro de presidencialismo de coalizão, que instiga os governantes a realizarem alianças com outros partidos e tentarem se vincular a grupos de poder com interesses contrapostos para terem governabilidade, entretanto a abstenção e a passividade não são meios hábeis a modificar essa conjuntura. Ao contrário, o conformismo incentivado com vistas a uma estabilidade fajuta somente contribui para a reprodução do panorama rechaçado pela maioria dos cidadãos brasileiros.

As pesquisas de opinião pública sobre a confiabilidade das instituições (*surveys*) também têm apresentado dados que se prestam a ratificar a ideia de crise de representatividade. Embora pesquisas dessa natureza sejam significativas para a demonstração da insatisfação do cidadão, é importante salientar que a sua análise sempre demanda cautela e pede a corroboração com outros meios de avaliação a fim de se obter conclusões mais seguras.

Isso para não se incorrer em um erro escolástico, tendo em vista que as respostas obtidas são de certa forma viciadas, pois fornecidas dentro da limitação de opções do questionário elaborado pelo pesquisador. Sendo assim, elas servem como indícios que devem ser sempre complementados. Ainda assim, Miguel entende possível sustentar a faticidade da baixa confiança em relação às instituições representativas e o sentimento de não representação, mesmo em países em que o comparecimento às eleições continua elevado.

Outro fator é o esvaziamento dos partidos políticos, decorrente da burocratização de suas estruturas internas, do estreitamento das opções políticas (ocasionado pela repetitiva derrota de propostas mais progressistas) e das mudanças que a mídia eletrônica introduziu na competição eleitoral, grande responsável pela formação de opinião. Muitas das ações políticas que buscam modificar positivamente o sistema político, e muitas das propostas progressivas de alguns partidos são expostas pela mídia de massas como ameaças a estabilidade, tão venerada, e como indícios de tendências golpistas, ou mesmo como indicativos de autoritarismo.

O papel das telecomunicações possui peso tal que, Miguel (2014, p. 101) ilustra que Manin chega a cogitar a possibilidade de se estar vivendo uma transição da democracia de partidos para uma democracia de audiência, caracterizada pelo contrato direto (midiático) entre líderes e eleitores. Miguel (2014, p. 102) segue demonstrando o

impacto da mídia se valendo de Guillermo O'Donnell, que insinua que o que está ocorrendo é, na realidade, a transição da democracia representativa para uma democracia delegativa, caracterizada pela transferência quase irrestrita de poderes à líderes carismáticos eleitos.

A esse protagonismo e personalismo no processo eleitoral, sem relação de influência explícita de uma ideologia, Domenico Losurdo (2004), denomina de *Bonapartismo*. As máquinas partidárias perdem eficiência diante das estratégias de construção de imagem dos chefes políticos que se dirigem diretamente ao público, sem criar uma imagem partidária forte. O candidato se sobressai, enquanto o partido, suas plataformas e objetivos ficam em segundo plano, de forma que muitos eleitores não chegam nem a se preocupar com isso ao votar, avaliando somente o candidato.

Em que pese esses fatores fomentarem a perspectiva de crise de representatividade, há que se mencionar que outras formas de reação contra a conjuntura insatisfatória trazem esperança de que ela venha, ainda que lentamente, a ser modificada. Se de um lado as formas de participação institucionalizadas e formalmente constituídas são mal vistas e não têm tido êxito em despertar o interesse do povo, de outro, têm crescido a mobilização extraeleitoral, caracterizada por novas formas de ativismo político.

Tanto a passividade quanto o ativismo extraeleitoral revelam um contexto de oposição à conjuntura e à confiabilidade que o bom funcionamento da representação deveria proporcionar. Evidenciam o distanciamento entre os mecanismos representativos vigentes e a soberania popular. Ocorre que a opção pelo ativismo se revela mais produtiva e apta a pressionar o aparato estatal a produzir alterações.

### **2.3 - Panorama atual da democracia no Brasil: sintomas de uma crise e o retorno das propostas de reforma política**

A democracia brasileira padece de severas distorções que acarretam em graves consequências, entre as quais se encontra a fragilização e esvaziamento da cidadania, como se buscou evidenciar no primeiro capítulo. A seguir serão abordadas algumas dessas distorções e seus efeitos, que contribuem com a crença de que a democracia brasileira vive uma crise de representatividade.

Preliminarmente é necessário evidenciar que as distorções do regime democrático brasileiro são tão grandes que alguns autores como Murillo de Arago (2014, p. 67-68) chegam a dizer que se vive por aqui um “simulacro de democracia”, que o funcionamento precário da democracia representativa pátria a reduz a um “arremedo” do que ela deveria ser.

Elencar-se-ão as principais distorções em tópicos a fim de pô-las em relevo, de forma a tornar o texto mais organizado para o leitor, pois para cada uma delas será analisada uma alternativa de reforma no último item do capítulo seguinte.

### **2.3.1 - Fortalecimento do político com enfraquecimento dos partidos políticos**

A legislação eleitoral brasileira sempre trabalhou de forma a estabelecer o fortalecimento da esfera política, sem devotar merecida preocupação, entretanto, com a necessidade de fortalecimento dos partidos políticos, importantes agentes da democracia e do seu caráter republicano<sup>30</sup>. Os partidos representam grande avanço na história da democracia, à medida que favorecem o controle dos representantes e proporcionam espaço para a discussão de propostas políticas e de participação popular institucionalizada. Somente com a decisão do STF de 2008<sup>31</sup>, ratificando o entendimento de uma resolução do TSE no sentido de que o mandato político pertence

---

<sup>30</sup> Costuma-se utilizar *republica* e *democracia* como termos intercambiáveis, por parecerem expressar o arremate a que chegou o Ocidente moderno no que tange a organização política desejável. Entretanto, aqui cabe uma ressalva muito bem delineada por Renato Janine Ribeiro em artigo publicado no livro *Pensar a República*: o autor em comento escreve no intuito de revalidar a oposição que as duas expressões guardam entre si. Inicia destacando as origens diversas, enquanto que a democracia surge na Grécia orientada pelo ideal de igualdade entre os cidadãos e preconizando um governo do povo (sendo esse titular dotado de poder ilimitado); a república é pensada originalmente pelos romanos, com a preocupação de se estabelecer limites ao exercício do poder, a partir do compromisso de não se tratar a coisa pública como privada. República e democracia se diferenciam quanto a sua vocação. Enquanto a democracia se orienta pelo anseio da massa de ter mais, sendo um regime do desejo, a república possui como cerne a disposição ao sacrifício, ao proclamar a supremacia do bem comum. É possível criticar essa noção de bem comum ao evidenciar que ele se traduz, na realidade, em um bem de classe, e que o seu alcance se dá por meio de sacrifícios divididos de forma desigual, e não chegam a ameaçar a perpetuação da dominação de um pequeno grupo sobre a maioria.

<sup>31</sup> Por 9 votos a 2, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) declarou improcedentes, em 12/11/2008, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº. 3999 e 4086, ajuizadas pelo Partido Social Cristão (PSC) e pela Procuradoria-Geral da República (PGR) contra a Resolução 22.610/07, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que disciplina o processo de perda de mandato eletivo por infidelidade partidária. O STF declarou a plena constitucionalidade da resolução do TSE, até que o Congresso Nacional exerça a sua competência e regule o assunto em lei específica. Dessa forma ratificou o entendimento de que o mandato pertence ao partido político, de forma que o candidato eleito que mude de legenda pode sofrer a perda em benefício da manutenção do mandato com a sigla a qual pertencia.

ao partido, e não ao candidato eleito, é que esse processo de enfraquecimento foi levemente atenuado.

Essa falha se evidencia por dois fenômenos designados por Murillo de Aragão (2014, p. 68-69) de “fulanização da política”, a que os partidos respondem com a “solução celebridade”. A “fulanização da política” consiste no excessivo personalismo que se sobressai como regra no sistema político brasileiro em que se vota em um candidato para cargos de eleições proporcionais, sem o devido esclarecimento de que cada voto angariado por uma coligação ou por um partido acarretará na conquista de vagas para os partidos que a compõem ou para o que o candidato escolhido seja filiado. Vagas essas que podem ser destinadas, por interesses não explícitos (e por vezes escusos) dos partidos, a candidatos que não seriam eleitos caso contassem somente com os votos recebidos para si (caso o sistema fosse majoritário).

O personalismo se revela com base na formação de uma relação direta entre o candidato e o eleitor, pautada na simpatia, na conquista pelo carisma, sem a análise efetiva das ideias políticas que o elegível carrega consigo. Tampouco se averigua os objetivos e plataformas do partido político ou coligação partidária (muitas vezes inexistem plataformas políticas ou propostas, vide o caso do palhaço Tiririca<sup>32</sup>). O debate acerca dos programas de governo resta prejudicado, e o eleitor, geralmente, não tem consciência da importância dele. Por vezes, sequer procura saber o que o candidato pretende fazer se eleito, que dirá se suas intenções são corroboradas pelo partido a que representa, ou se são exequíveis, ou mesmo possíveis dentro da competência do cargo.

A política se enche cada vez mais de políticos profissionais, que, sabedores dessa falha submetem o eleitor a propagandas cada vez mais apelativas e pautadas em promessas vazias, e na maioria das vezes impossíveis de serem efetivadas. Trabalha-se com o plano das ideias, sendo decisiva a sedução vazia. Os partidos, por sua vez, lançam mão da “solução celebridade”, atraindo para as legendas pessoas públicas, celebridades, líderes locais, com fulcro em somar votos e obter o maior número de

---

<sup>32</sup> Francisco Everardo Oliveira Silva é um palhaço, cantor, compositor e humorista de grande popularidade. Foi eleito deputado federal pelo estado de São Paulo em 2010 e reeleito para o mesmo cargo em 2014, pelo Partido da República (PR), obtendo nas eleições em questão respectivamente 1.353.820 e 1.016.796 de votos, tornando-se um dos políticos mais votados da história do Brasil. Conquistou a simpatia do eleitor com a satirização da política na sua campanha televisiva. Em uma das propagandas veiculava a seguinte mensagem: “Você sabe o que faz um deputado federal? Na realidade eu também não sei. Vote em mim que eu te conto”. Sua campanha contava, ainda, com o seguinte bordão: “Pior do que está não fica, vote Tiririca”.

vagas possível no Congresso. Não há preocupação com a aderência temática dos candidatos aos interesses do partido.

Sem partidos políticos fortes e sintonizados com o eleitorado, a busca por celebridades, subcelebridades, empresários, lideranças religiosas, jornalistas, apresentadores de rádio e TV, jogadores de futebol, entre outros, visa a turbinar o desempenho do partido. Milionários também são convidados a financiar campanhas, às vezes em troca de uma confortável suplência no Senado, previamente negociada para a ocupação temporária do posto (ARAGÃO, 2014, p. 70).

Um sistema pautado no personalismo e que permite a formação livre de coligações num país de proporções continentais como o Brasil ocasiona a sua realização superficial, gerada por mera agregação para conseguir o maior número de votos possível, e elegendo, assim, o maior número de candidatos<sup>33</sup>. Não é raro ver coligações formadas por partidos que possuem tendências e propostas de governo totalmente opostas, como aponta Aragão na passagem abaixo disposta.

A situação é tão esdrúxula que um parlamentar como Tiririca, eleito deputado federal com 1.353.820 votos pelo Partido da República (PR), pelo estado de São Paulo, levou de carona, com o seu impressionante número de votos, os deputados Otoniel Lima, do Partido Republicano Brasileiro (PRB-SP), Vanderlei Siraque (PT-SP) e o delegado Protógenes (PCdoB-SP). Nenhum desses três candidatos se elegeria se disputasse fora da coligação com Tiririca. Outra questão, não menos estranha, é como é possível alinhar programaticamente o PR e o PCdoB no mesmo balaio. Essa pergunta congestionava o raciocínio dos mais esclarecidos. A explicação para essa distorção está na frase de Eduardo Machado, presidente do nanico PHS: “É como um caminhão de anões. O que levantar o pescoço está eleito.” (ARAGÃO, 2014, p.70).

Nas eleições de 2014 a situação não mudou. Uma série de notáveis do entretenimento se candidatou (e compôs coligações), muitos foram eleitos<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> No Brasil a obtenção de cargos proporcionais pelos partidos e coligações se dá com o alcance do quociente eleitoral, número mínimo de votos que um partido ou coligação deve receber para eleger um representante. É variável para cada estado e para cada cargo em disputa. Seu cálculo é efetuado da seguinte forma: determina-se o número de votos válidos, a partir da dedução do número de nulos e brancos; divide-se o resultado dos votos válidos pelo número de cadeiras a preencher (despreza-se a fração inferior a 0,5 e arredonda-se para um número a mais caso a fração seja superior a 0,5), assim se encontra o quociente eleitoral. Após essas operações é necessário, ainda, estabelecer o quociente partidário para se verificar quantas cadeiras cada partido conquistou. Para tanto, divide-se o número de votos conquistados por cada partido (obtido pela soma dos votos nominais nos candidatos filiados e dos votos na legenda) pelo quociente eleitoral (despreza-se a fração), o resultado equivale ao número de cadeiras do partido ou coligação. Dentro das coligações são eleitos os que obtiverem maior voto em comparação com os outros membros de composição até o limite das cadeiras conquistadas. Esse é o procedimento previsto nos artigos 106 e 107 do Código Eleitoral.

<sup>34</sup> Entre os que disputaram as eleições pode-se citar o Tiririca (reeleito deputado federal), Romário (dessa vez disputando o cargo de Senador), Bebeto (jogador de futebol reeleito para o cargo de deputado estadual), Dr. Rey (cirurgião plástico que expunha o seu trabalho realizado em Hollywood em um reality

### 2.3.2 - Multiplicação de partidos políticos e baixa rotatividade no seu comando

Muitos são os motivos para a criação de um partido político. Desde convicção ideológica, motivo geralmente declarado pelos que pleiteiam uma formação de legenda, até o fato de que eles são extremamente rentáveis, e representam uma fonte de poder e influência no âmbito político e econômico.

[...] controlar um partido é um bom negócio, porque insere seu dono na roda da fortuna da política de verbas e cargos. Por isso, quem tem, não abre mão. É uma espécie de cartório com dois grandes poderes: o de dar vagas a quem concorre e o de ceder seus espaços gratuitos na TV para blocos políticos maiores. Tudo sustentado pelo dinheiro público. (ARAGÃO, 2014, p.71).

Isso porque a administração de partidos políticos acarreta na gestão de recursos financeiros de origem pública e privada. Somente de repasse oriundo do Fundo Partidário, para se ter uma ideia, em novembro de 2013, os 32 partidos existentes receberam um total de R\$ 23.049.030,74, dos quais R\$ 3.956.878,45 foram repassados para o PT (legenda com maior bancada na Câmara dos Deputados), R\$ 2.952.220,98 para o PMDB, e R\$ 2.690.406,18 para o PSDB.

Ilustrando o quanto é rentável a administração de um partido político, observa-se que, os então recém criados, Partido Republicano da Ordem Social (Pros) e o Solidariedade (SDD), receberam cada um R\$ 38.456,37, mesmo valor repassado ao Partido Social Democrático (PSD), ao Partido Pátria Livre (PPL) e ao Partido Ecológico Nacional (PEN)<sup>35</sup>.

O total recebido pelo PT em 2014 foi de R\$ 50.314.999,19; pelo PMDB foi de R\$ 35.935.894,67; e pelo PSDB de R\$ 33.996.754,15. Entre os “partidos nanicos” o montante também não é nada ruim, tendo em conta a realidade brasileira: PEN recebeu R\$ 906.782,72; o PROS recebeu R\$493.873,68; e o SDD recebeu R\$7.092.439,70<sup>36</sup>

---

show, não conseguiu ser eleito), Celso Russomano (jornalista que ganhou notoriedade ao nos anos 90 ao se especializar em reportagens sobre os direitos do consumidor no jornal *Aqui e agora* do SBT, eleito deputado federal); além de diversos ex participantes do Big Brother Brasil, pagodeiros, ex-atletas, socialites, cantores sertanejos.

<sup>35</sup> Dados constantes em reportagem veiculada e escrita pelo TSE, no endereço: <http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2013/Dezembro/legendas-dividem-r-23-milhoes-do-fundo-partidario-no-mes-de-novembro>. Acesso em 27/01/2015.

<sup>36</sup> Dados veiculados em tabela elaborada e disponibilizada pelo TSE na página: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-distribuicao-do-fundo-partidario-duodecimos-2014>. Acesso em 27/01/2015.

Os “donos” de partidos gozam de uma posição privilegiada de verdadeiros “corretores” de vagas e administradores do tempo nos veículos de comunicação. A direção de um partido envolve o acesso a formas de geração de recursos, por práticas imorais bastante corriqueiras, tais como a cessão, em troca de benefícios, dos tempos de propaganda partidária e política na televisão e no rádio, bem como a manutenção de parentes em altos cargos da máquina partidária, pagos com a verba recebida do Fundo Partidário (já que não há uma vedação ao nepotismo no interior dos partidos políticos). Quanto às verbas públicas recebidas, observa-se que o art. 41-A da Lei nº. 9.096/95 – Lei dos Partidos Políticos – trata do repasse de verbas do Fundo Partidário<sup>37</sup>, e determina que 95% do valor total sejam distribuídos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados<sup>38</sup>. Os restantes 5% são rateados de forma igual entre todos os partidos políticos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral.

De acordo com a lei, os recursos do Fundo devem ser utilizados para a manutenção das sedes e dos serviços dos partidos e para o pagamento dos salários das pessoas que nele trabalham, até o limite de 50% do repasse recebido. O restante pode ser empregado na propaganda política e partidária, no alistamento, nas campanhas eleitorais, bem como na criação e manutenção de institutos ou fundações de pesquisa e educação política (sendo destinado no mínimo 20% para esta finalidade). Também pode ser utilizado na criação e custeio de programas de difusão e estímulo à participação política das mulheres (até o limite de 5% do total recebido).

---

<sup>37</sup> O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, vulgo Fundo Partidário, é composto por dotações orçamentárias da União, por recursos financeiros destinados por lei a sua formação em caráter permanente ou eventual (multas eleitorais e aplicação de penalidades), e por doações de pessoas físicas e jurídicas na conta do Fundo Partidário. O valor orçamentário anual destinado ao Fundo Partidário é distribuído em duodécimos (em doze parcelas iguais) ao longo de cada ano. E o montante advindo de multas eleitorais e demais penalidades é rateado conforme a arrecadação do mês anterior à distribuição. O artigo 37 da Lei dos Partidos Políticos dispõe que são aptos ao recebimento dos repasses do Fundo todos os partidos que estiverem com as contas em dia (apresentadas e aprovadas). A consulta aos valores repassados mensalmente para os partidos pode ser feita na página de transparência do TSE (<http://www.tse.jus.br/transparencia/relatorio-cnj/fundo-partidario>), os dados são publicados teoricamente em até 72 horas após a efetivação das ordens bancárias. Diz-se teoricamente, uma vez que a página colacionada, que consta como referência para acessar os valores em questão não se encontra no ar, havendo somente reportagens elaboradas pelo próprio pessoal do TSE, sendo a última referente ao mês de dezembro de 2014.

<sup>38</sup> Foi sancionada no dia 24/03/2015 uma lei – a Lei nº. 13.107/2015 que alterou o art. 41-A, em seu parágrafo único, assegurando o cômputo das vagas conquistadas para o partido no momento da eleição como parâmetro para distribuição dos 95% do fundo partidário, ao destacar que as mudanças de partido ocorridas após a eleição serão desconsideradas para efeito da repartição em comento. Outras alterações quanto a fundação de novos partidos e fusão de partidos existentes, orientadas para obstar a proliferação partidária.

Existe uma tendência à fragmentação de siglas. Aragão (2014, p. 75) ao tratar da questão esclarece que o PMDB deu origem, por exemplo, a, praticamente, todos os partidos existentes na atualidade, sendo notável a sua resistência durante todo esse tempo em se manter sempre como uma das legendas mais fortes. Outro que se mantém de forma parecida é o PT (ambos os partidos têm entre os seus filiados a formação de facções que operam em regime de cooperativa política).

Quanto a essa tendência de fragmentação e quanto à multiplicação de legendas, é necessário realizar breve parêntese acerca de recente alteração na legislação. Em 24/03/2015 a Presidenta Dilma Rousseff sancionou a Lei nº. 13.107/2015 que alterou dispositivos das Leis nº. 9.096/95 e nº. 9.504/97, modificando o regramento para a criação de novas legendas e fusão de legendas já existentes. A referida lei foi publicada em 25/03/2015 e encontra-se vigente desde então.

No que tange à criação de partidos políticos, o novo diploma legal alterou a redação do §1º do art. 7º da Lei nº. 9.096/95, e passou a estabelecer que só será admitido o registro de estatuto de partido político que possua caráter nacional, comprovado pelo apoio de eleitores não filiados a outro partido político, que correspondam a 0,5% dos votos computados na última eleição para deputado federal, não considerados os brancos e nulos. Esses eleitores devem se encontrar distribuídos por 1/3 ou mais dos Estados com um mínimo de 0,1% do eleitorado que haja votado na última eleição em cada um deles.

No que diz respeito à fusão ou incorporação, a redação dos §§ 6º a 9º do mesmo artigo e diploma legal citados fixa que nesse caso, para efeito de distribuição das verbas do fundo partidário serão computados exclusivamente os votos dos partidos fundidos ou incorporado nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados, bem como para o cálculo do tempo de acesso à rádio e televisão. E fica estabelecido que a admissão para a fusão ou incorporação somente ocorrerá em relação a partidos políticos que hajam obtido o registro definitivo do Tribunal Superior Eleitoral há pelo menos cinco anos. O recrudescimento das regras se fez com vistas a evitar a banalização da proliferação de legendas.

A multiplicidade de partidos políticos<sup>39</sup> tem um lado positivo, que é o de tornar a formação de maiorias políticas bastante complexa, de forma a dificultar a possibilidade

---

<sup>39</sup> Segundo dados da página eletrônica do TSE atualmente existem 32 partidos com estatutos registrados. Conforme a Lei nº. 9.096/95 o registro assegura o pleno funcionamento e a possibilidade de concorrer

de golpes ou tomadas bruscas de poder. Entretanto, essa mesma qualidade pesa contra a tentativa de se fazer qualquer reforma ou modificação profunda no sistema político e no funcionamento das instituições no país. Isso porque as maiorias tendem a ser inconsistentes e limitadas.

Conforme assevera Aragão (2014, p. 79) essa característica do modelo nacional faz com que as crises sejam em regra absorvidas e limitadas ao Congresso Nacional, fato que é considerado um avanço em relação a muitos sistemas ao redor do mundo. O autor reforça que, em que pese isso retratar um avanço, o sistema pátrio é tipicamente de transição, não podendo representar o fim, devendo ser reformado com vistas ao seu melhoramento, para torná-lo mais progressivamente mais democrático.

### **2.3.3- O financiamento misto de campanhas e o abuso do poder econômico**

Outra questão que pode ser apontada como principal causa da mazela do sistema político brasileiro é o modelo misto de financiamento de campanhas eleitorais, nos moldes atuais, que permite o acesso a recursos públicos em conjugação com privados, e propicia o travamento de relações de clientelismo e um estímulo ao patrimonialismo. Esse financiamento pelo capital privado é a principal fonte de condicionamento da execução dos mandatos a interesses que fogem ao anseio popular, ao direcionamento de ações em prol de beneficiamentos de empresas e particulares.

A questão é ainda mais agravada pela inexistência de limitação para os gastos em campanha política, pois atualmente o limite é fixado pelo próprio partido e comunicado à Justiça Eleitoral, o que, na opinião de Daniel Sarmiento, com a qual se concorda neste ponto, equivale a não se ter qualquer limite. Assim, o problema do financiamento gera outro mais complexo e mais difícil de resolver (dado o desinteresse dos políticos em sua purgação): o abuso do poder econômico nos pleitos. Esse abuso ganha terreno tanto pela fragilidade e insuficiência da regulação do financiamento, quanto pelo interesse dos atores do jogo político, já que muitas das relações promíscuas formadas sob a sua égide partem não somente do intuito de corromper e levar vantagem

---

com filiados a cargos eletivos e de designar delegados para responder pelo partido perante a Justiça Eleitoral. O registro perante a Justiça eleitoral é a fase final do processo de formação de um partido, precedido pela constituição enquanto pessoa jurídica a partir do registro em cartório e da coleta de assinaturas para demonstração de apoio popular (vide artigos 7º ao 10º da lei). Os dados citados podem ser encontrados no endereço: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em: 27/01/2015.

dos particulares, mas também de uma postura extorsiva e ameaçadora de represálias por parte dos candidatos em relação ao empresariado.

[...] A ampla possibilidade de realização de doações eleitorais, diretas ou indiretas, por pessoas jurídicas ou naturais, confere aos detentores do poder econômico a capacidade de converter este poder, de forma praticamente automática, em poder político, o que tende a perpetuar o quadro de desigualdade socioeconômica, favorecendo as mesmas elites de sempre. A elite econômica se mantém como tal não pela via da concorrência legítima no mercado econômico, mas através da conversão dos governos em instrumento de realização de seus interesses. (SOUZA NETO; SARMENTO, 2014, p. 19-20).

O abuso do poder econômico se alastra porque nas sociedades de massa, como as atuais, o desempenho eleitoral está fortemente ligado à realização de campanhas vultuosas, que demandam alto investimento. As chances de sucesso no pleito estão condicionadas pela ampla divulgação do nome e da imagem dos candidatos entre o eleitorado, que envolve gastos expressivos com a produção de material de propaganda, compra de espaço na mídia, contratação de cabos eleitorais, realização de eventos públicos, aluguel de imóveis e veículos e outras despesas.

Nos dias de hoje nada impede que um bilionário “compre” sua reeleição com uma campanha milionária. Ou ainda que um empresário abastado financie a campanha de um senador em troca de uma vaga de suplente. Ambas as práticas são corriqueiras e representam grave distorção na representação política. Na prática, quem tem mais pode mais, o que é frontalmente contra os princípios democráticos. (ARAGÃO, 2014, p. 76).

Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmiento (2014) prosseguem na sua análise do sistema brasileiro de financiamento de campanhas destacando que a excessiva infiltração do poder econômico nas eleições gera inúmeras distorções: engendra desigualdade política, na medida em que aumenta exponencialmente a influência dos mais ricos sobre o resultado dos pleitos eleitorais, e sobre a atuação do próprio Estado; prejudica a capacidade de sucesso eleitoral dos candidatos que não possuem patrimônio expressivo para suportar a própria campanha e tenham menos acesso a financiadores privados, detentores do poder econômico (gerando, de forma reflexa, o afastamento da política de pessoas que não contam com recursos necessários para uma campanha bem sucedida ou que não disponham de “contatos” que propiciem a obtenção destes recursos); cria a vinculação perniciososa entre os doadores de campanha e os políticos, que acabam sendo fontes de favorecimentos e de corrupção após a eleição.

Há a alimentação de redes de compromissos entre partidos, candidatos e financiadores privados, interessados na retomada do seu investimento, sob forma de acesso a recursos públicos ou tratamento privilegiado em contratos ou regulamentação pública. Assim, a conexão entre o incremento nos custos das campanhas eleitorais, a arrecadação financeira e o tratamento privilegiado aos investidores eleitorais nas decisões sobre fundos e políticas públicas passou a constituir fonte potencial para a geração de corrupção nas instituições públicas.

Os autores em comento seguem a sua argumentação – que lastreou a ADI nº. 4.650, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil questionando a legislação que disciplina o financiamento de campanhas eleitorais em 2013, com julgamento suspenso por pedido de vista do Ministro Gilmar Mendes desde 02/04/2014 – asseverando que a precária disciplina legal existente resulta em avilte aos princípios da igualdade, da democracia, republicano e da proporcionalidade (pela insuficiente proteção aos valores preconizados pela Constituição).

E são enfáticos em explicitar que

Diante de princípios constitucionais como a igualdade, a democracia e a República, o legislador tem não uma mera faculdade, mas um verdadeiro dever constitucional de disciplinar o financiamento de campanhas eleitorais de forma a evitar as mazelas referidas. (SOUZA NETO; SARMENTO, 2014, p. 15).

As falhas destacadas não implicam, segundo os autores, na necessidade de imposição pelo legislador do financiamento público de campanha, ponto em que se ousa discordar dos ilustres doutrinadores, mas exige urgência no estabelecimento de limites e restrições significativas para o seu financiamento privado, já que os limites impostos pela legislação brasileira são manifestamente insuficientes para este objetivo. A discordância quanto à desnecessidade do estabelecimento de financiamento exclusivamente público se deve à crença de que qualquer abertura ao financiamento privado abriria margem para a possibilidade de burlas ao sistema, como a composição de “caixas 2”, e dificultaria a fiscalização quanto aos limites de doações<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Em artigo disponibilizado na página do Conselho Federal da OAB, intitulado *Eleições, dinheiro e democracia: a ADI 4.650 e o modelo brasileiro de financiamento de campanhas eleitorais*, o professor Daniel Sarmiento e Aline Osório defendem o estabelecimento de um modelo de financiamento que eles denominam de *financiamento democrático*. Referido modelo seria misto, com a possibilidade de contribuições privadas somente por pessoas físicas, e dependeria da fixação de limites às doações não mais baseados em porcentagens nos rendimentos que dão margem a maior influência política dos mais abastados, mas em um teto comum e acessível para as contribuições, com limitação do número de

A legislação eleitoral prevê a possibilidade de que lei determine até o dia 10 de junho do ano eleitoral o limite de gastos para cada cargo em disputa. Na ausência desta lei, cada partido fixa os seus limites, comunicando-os à Justiça Eleitoral (art. 17-A da Lei nº. 9.504/97). Os partidos e coligações devem informar os valores máximos dos gastos que farão na campanha para cada cargo eletivo (art. 18 da Lei nº. 9.504/97).

Quanto à limitação das doações: as pessoas jurídicas podem doar até 2% do seu faturamento do ano anterior ao da eleição (art. 81, da Lei nº. 9.504/97), podem, ainda, fazer doações a partidos políticos, que dispõem da possibilidade de repassar estes recursos aos seus candidatos, estando estes repasses sujeitos ao mesmo teto (art. 39, *caput* e §5º da Lei nº. 9.096/95 e Resolução do TSE nº. 23.217/2010, art. 14, §2º, II c/c art. 16).

As pessoas naturais podem doar até 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior ao pleito (art. 23, §1º, I, Lei nº. 9.504/97), podendo ainda fazer doações estimáveis em dinheiro, correspondentes à utilização de bens móveis ou imóveis, desde que o valor não ultrapasse R\$50.000,00 (art. 23, §7º, Lei nº. 9.504/97). Tais limites não se aplicam aos candidatos quando usam os seus próprios recursos na campanha (art. 23, §1º, II, Lei nº. 9.504/97). As pessoas naturais também podem doar diretamente aos partidos, que podem direcionar a verba para candidatos específicos.

Quanto à violação do princípio da igualdade, Souza Neto e Sarmento (2014) ressaltam que o princípio em comento, consagrado no art. 5º, *caput*, da CF é a alma do constitucionalismo democrático. Assentado na ideia de que todas as pessoas devem ser tratadas com o mesmo respeito e com a mesma consideração pelo Estado, é retomado no art. 14 no que toca aos direitos políticos. As Constituições sociais como a brasileira partem da premissa de que existe uma profunda desigualdade nas relações políticas, econômicas e sociais e que é dever do Estado atuar para corrigi-las, de forma a reduzir a assimetria de poder entre as pessoas e promover a inclusão dos segmentos excluídos e vulneráveis.

Dessa forma, a igualdade é tomada como uma meta a ser atingida por intermédio da atuação conjunta dos três poderes do Estado e da sociedade como um todo.

---

partidos a que elas poderiam se direcionar (nos moldes do que ocorre em alguns países europeus como Alemanha e França). Os autores destacam que essa forma de financiamento forçaria os candidatos a se aproximar dos eleitores a fim de captar doações, e estimularia o engajamento dos cidadãos. Acredita-se que a proposta representa um melhoramento em relação ao modelo vigente, entretanto abre margem para a continuidade de práticas escusas por dificultar a fiscalização, não devendo ser encarada necessariamente como um fim, como uma solução.

Argumentam que o atual regime de financiamento viola o princípio da igualdade ao passo que exacerba as desigualdades políticas e sociais existentes, ao permitir que os ricos tenham maior influência sobre os resultados eleitorais e nas deliberações coletivas, bem como em políticas públicas, seja por sua atuação pessoal ou pela atuação das empresas que controlam.

[...] Na esfera econômica, admite-se a desigualdade de riqueza e, conseqüentemente, de poder, desde que respeitadas as normas constitucionais e legais. Na esfera política, ao contrário, a desigualdade é rejeitada: nisso repousa o elemento mais elementar da democracia. Em um sistema democrático, vigora o princípio da igualdade política; todos devem ter iguais possibilidades de participar do processo político e de influenciar na formação da vontade coletiva. Quando a desigualdade econômica produz desigualdade política, estamos diante de um sistema patológico, incompatível com os princípios que integram o núcleo básico da democracia constitucional. [...] As regras hoje em vigor quanto ao financiamento de campanhas resultam, de fato, na quase adoção de critérios censitários para a escolha dos governantes. Proclama-se a igualdade formal, o princípio democrático, mas se permite que a desigualdade política prevaleça, pela via da influência do poder econômico sobre a política. (SOUZA NETO; SARMENTO, 2014, p.19).

No que diz respeito à violação do princípio democrático, espinha dorsal da Constituição de 1988, os doutrinadores lembram que ele foi acolhido em diversos preceitos centrais do texto constitucional, a exemplo da cláusula do Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*), da alusão à fonte popular do poder (art. 1º, parágrafo único), e da garantia do sufrágio universal pelo voto direto, secreto e com valor igual para todos (art. 14), que foi elevado à condição de cláusula pétrea (art. 60, §4º, II).

Segundo David Samuels, citado pelos autores, tem-se hoje um sistema em que o dinheiro é excessivamente importante nas eleições, o que faz com que os candidatos que contem com adeptos mais endinheirados possuam vantagem. Isso porque quem tem mais dinheiro de campanha tem a viabilidade da sua candidatura potencializada, ao passo que quem não dispõe de dinheiro possui enorme limitação na competitividade da eleição. Essa constatação representa o avilte fulminante à principal orientação entesourada pela democracia de que todos devem ter iguais chances de influenciar na política e nas decisões fundamentais do Estado. Quanto a este argumento, os autores explicitam a desigualdade gerada pelo sistema no que toca a proibição de que organizações da sociedade civil ou de trabalhadores institucionalizadas possam efetuar doações para as campanhas.

Finalmente, outro atentado ao princípio democrático se infere do tratamento privilegiado conferido pelo legislador eleitoral aos interesses do capital em face dos interesses do trabalho e da sociedade civil organizada, na definição das fontes de doações de campanha vedadas. Da leitura do art. 24 da Lei 9.504/97, percebe-se que, enquanto entidades de classe, entes sindicais e a maior parte das instituições que compõem o chamado 3º setor não podem fazer tais doações, ditas contribuições são possíveis para a absoluta maioria das empresas privadas que perseguem finalidade lucrativa. Esta injustificável discriminação tende a favorecer, no espaço político, determinados interesses economicamente hegemônicos em detrimento de outros contra-hegemônicos, o que não se compadece com a neutralidade política que deveria caracterizar a legislação eleitoral. (SOUZA NETO; SARMENTO, 2014, p. 25).

No que tange à violação ao princípio republicano, tem-se que a ideia de república é ambiciosa, derivando da noção de que os governantes e agentes públicos não gerem o que é seu, mas o que pertence a toda a coletividade: a “coisa pública” (*res publica*).

Daí porque o princípio republicano envolve múltiplas exigências, revestidas de profundo significado ético, como a responsabilidade jurídico-política dos agentes públicos pelos seus atos, a sua atuação pautada não por motivos particulares ou sentimentos pessoais, mas guiada por razões públicas, e a existência de separação entre o público e o privado. Neste sentido, pode-se dizer que determinadas práticas políticas e administrativas, infelizmente ainda muito arraigadas em nosso país são profundamente antirrepublicanas, como o patrimonialismo e o favorecimento, pelos agentes públicos, dos interesses privados dos seus “amigos” e “credores”. (SOUZA NETO; SARMENTO, p. 25-26).

Os autores entendem que o tratamento dado pela legislação brasileira ao financiamento de campanhas favorece o florescimento destas relações pouco republicanas entre os políticos e os detentores do poder econômico. Na prática, o financiamento privado não acontece através de uma junção de pequenas doações pulverizadas, mas se dá, ao contrário, por meio de contribuições vultuosas de poucos doadores, tornando possível o estabelecimento de uma relação de proximidade entre os doadores e os candidatos.

Nas eleições presidenciais de 2014, entre os principais financiadores de campanha dos presidenciáveis que eram mais cotados para o êxito no pleito figuram basicamente construtoras, empresas ligadas ao ramo imobiliário, mineradoras e bancos (além de uma grande pessoa jurídica do ramo alimentício, que efetuou doações para

todos os partidos cujos candidatos estavam mais cotados para presidente, desembolsando uma quantia de R\$ 51.000.000<sup>41</sup> e uma do ramo de bebidas).

Os partidos contemplados com as quantias mais volumosas foram o PT, o PMDB (que compunha aliança com o PT, partido do vice-presidente Michel Temer), o PSDB e o PSB. Há que se ressaltar, ainda, que a maioria dos principais financiadores doaram para todos os candidatos que eram apontados como dotados de maior possibilidade de eleição, demonstrando que as doações não possuem lastro ideológico, nem intuito de contribuir puramente com o funcionamento da democracia. Revelando, ao revés, que as doações possuem o caráter de estratégias de manipulação, de cooptação dos candidatos, com vistas à obtenção de vantagens futuras, ou de se livrar de represálias por apoio declarado a um determinado candidato.

Para se ter uma noção do peso que o poder econômico ganha numa eleição, Dilma Rousseff<sup>42</sup> declarou ter desembolsado R\$350.232.163,64 em sua campanha, ultrapassando a previsão inicial de R\$298.000.000,00. Levando-se em consideração as previsões de gastos dos presidentiáveis, estima-se que a soma dos gastos com a campanha chegue a quase um bilhão de reais<sup>43</sup>.

#### **2.3.4 - Possibilidade de reeleição com dois mandatos sucessivos**

Atualmente é possível que o ocupante de cargo de eleição majoritária se candidate à reeleição sem ter que deixar o posto. O poder inerente ao exercício do cargo, atrelado a todos os privilégios de que desfruta em razão dele podem ser elencados como elementos que tornam a participação de um candidato nessas condições injusta. O presidente ou governador nessa condição desfruta de vantagem material, ao menos em teoria, em relação aos demais concorrentes.

---

<sup>41</sup> O maior beneficiado foi o PMDB, ao qual José Batista Júnior, um dos sócios do grupo empresarial em questão (JBS S.A.), se filiou em 2013.

<sup>42</sup> <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-relatorio-tecnico-conclusivo-do-exame-da-prestacao-de-contas-eleitoral-da-candidata>

<sup>43</sup> Trabalha-se com estimativa somente quanto à previsão de gastos de cada partido uma vez que o sistema de prestação de contas do TSE se manteve indisponível desde janeiro de 2015. É forçoso ressaltar que a dificuldade quanto ao acesso aos relatórios de despesas (somente se encontravam disponíveis os relatórios de receitas e gastos em pdf de Dilma Rousseff e Aécio Neves). Embora a sua disponibilização seja um avanço, a forma hermética com que é feita desanima até o mais curioso dos cidadãos.

### 2.3.5 - Fixação constitucional de números máximo e mínimo de deputados federais por Estado federado

A Constituição Federal estabelece que os senadores eleitos representam os Estados-membro, sendo três os eleitos por cada um, de forma equitativa (art. 46, CF/88). Já os deputados federais seriam os representantes do povo no Congresso Nacional (art. 45, CF/88), eleitos pelo sistema proporcional, e, com vistas a assegurar a sua representatividade, a Constituição dispõe que Lei Complementar disporá das regras para determinação do número de deputados eleitos por cada estado, número estabelecido em proporção à população do local de eleição.

A Lei Complementar nº 78/93 cumpre esse papel, mas o faz de forma que gera distorções ao que a Constituição pretendia. Isso se dá porque logo no seu artigo inaugural a lei em comento fixa patamar máximo geral, dizendo que “o número de deputados federais não ultrapassará quinhentos e treze representantes”. E no *caput* do art. 2º estabelece número mínimo de oito por Estado-membro, seguindo para o art. 3º para dispor que o número máximo de representantes por Estado-membro será de setenta.

É intrigante pensar numa hipótese mais radical em que um Estado-membro da federação concentrasse metade da população do país. Ainda que o número de deputados devesse ser proporcional à população tal Estado contaria somente com setenta representantes na Câmara dos Deputados. Da mesma forma, caso houvesse um Estado com somente um por cento da população brasileira, ainda assim contaria com oito representantes na mesma casa legislativa.

A situação de distribuição demográfica não chega a patamares tão díspares quanto os aventados nas situações hipotéticas. Entretanto é evidente que alguns Estados da federação, sobretudo localizados na região sudeste concentram a maior parcela da população. E que Estados das regiões Norte e Centro-oeste são menos populosos, de forma que a regra implica faticamente numa superepresentatividade de alguns Estados-membro e em sub-representatividade de outros.

Segundo estimativa do IBGE<sup>44</sup>, a população do Rio de Janeiro é de 16.461.173 e o Estado conta atualmente com quarenta e seis deputados. São Paulo, o Estado mais populoso do país, tem população estimada de 44.035.304 e é o único Estado com

---

<sup>44</sup> Consulta efetuada em 27/01/2014.

setenta deputados federais. A região sudeste concentra quase metade da população do país (cerca de 85.115.623 de um total de 202.768.562), mas conta com somente cento e setenta e nove dos quinhentos e treze deputados federais que compõem o Congresso Nacional.

Já a região Norte tem população estimada de 17.231.027, menos da metade da população do Sudeste, e possui representação de sessenta e cinco deputados. No Sudeste, a razão entre número de representantes por parcela da população seria de 1 para pouco mais de 475.506. Enquanto na região Norte essa razão seria de 1 para pouco mais de 265.092. Os dados ilustram a distorção na representatividade dos Estados federados no parlamento brasileiro.

### **2.3.6 - Excesso de eleições**

As eleições ocorrem de dois em dois anos no Brasil, alternando-se entre locais (para eleição de vereadores e prefeitos) e gerais (presidente da república, governador, deputados federais, deputados estaduais e senadores). A sua realização gera impactos financeiros e práticos no que tange à influência no funcionamento do Congresso Nacional e do Poder Executivo. A não coincidência das eleições acaba por dispersar o debate político, e não favorecê-lo.

### **2.3.7 - Mídia corporativa e o monopólio/oligopólio da comunicação**

Embora o artigo 220, da Constituição Federal de 1988, em seu parágrafo 5º, vede a formação de monopólios e oligopólios sobre os meios de comunicação social, esse obstáculo formal não é suficiente para evitar que a concentração das empresas de mídia nas mãos de poucos seja verificada faticamente.

O artigo citado traz previsão bastante aberta carecendo de regulamentação a fim de que se criem óbices materiais a essa situação de monopólio e oligopólio. Porém, toda tentativa nesse sentido é taxada pelos veículos de comunicação como “censura”. Predomina o discurso mercadológico de que a “livre” concorrência no mercado da comunicação bastaria para evitar distorções e abusos na prestação desse serviço essencial. Os veículos de comunicação operam com base na lógica do capital, com o intuito precípua de auferir lucro, sem comprometimento com a imparcialidade e com a

pluralidade de fontes que deveriam orientar o serviço, haja vista a sua essencialidade para a concretização do direito fundamental à informação de todos os cidadãos.

Pesquisas<sup>45</sup> apontam que dos anos 90 para cá, o processo de concentração da mídia nacional ascendeu consideravelmente. Verifica-se a redução crescente do número de grupos familiares que controlam os principais veículos de comunicação do país. No início dos anos 90 eram cerca de nove os grupos mandatários – Abravanel (SBT), Bloch (Manchete), Civita (Editora Abril), Frias (Folha de São Paulo), Levy (Gazeta Mercantil), Marinho (Organizações Globo), Mesquita (O Estado de São Paulo), Nascimento Brito (Jornal do Brasil) e Saad (Bandeirantes). Atualmente restam somente seis no ramo – já que as famílias Bloch, Levy, Mesquita e Nascimento Brito deixaram de ter o controle direto das empresas que comandavam. A esses grupos que subsistem de impacto nacional soma-se o clã Sirotsky, que controla a Rede Brasil Sul (RBS) em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul.

No Brasil são detectadas ao menos quatro formas de concentração: a concentração horizontal – quando o monopólio ou oligopólio se manifesta em um mesmo setor (exemplo: televisão aberta); a concentração vertical – quando o controle é exercido nas diversas etapas de produção e distribuição da comunicação por um único grupo ou por limitados grupos; a concentração em virtude de propriedade cruzada – quando um mesmo grupo detém a propriedade de diferentes veículos de comunicação (TV aberta, TV à cabo, jornal impresso e rádio, por exemplo); e o monopólio em cruz – verificado pela reprodução em âmbito local do padrão de concentração pelos mesmos grupos em nível nacional.

Além do comprometimento somente com o intuito de vender mais informação e obter mais lucro, é preocupante o fato de muitos parlamentares figurarem como sócios de grandes veículos de comunicação, o que compromete ainda mais o exercício dos serviços de comunicação. Cerca de 271 políticos são sócios ou diretores dos 324 veículos de comunicação do país<sup>46</sup>, o que indica a possível razão de a regulamentação não sair.

A situação de monopólio e oligopólio é prejudicial ao pluralismo e determinante para a formação viciada da opinião pública. Isso porque, embora haja o florescimento

---

<sup>45</sup> Dados constantes nas seguintes páginas, correspondentes à projetos que visam impulsionar a partir da compilação de dados a democratização da comunicação social no país: [www.direitoacomunicacao.org.br](http://www.direitoacomunicacao.org.br) e [www.donosdamidia.com.br](http://www.donosdamidia.com.br). Acesso em 22/02/2015.

<sup>46</sup> Vide tabela e estudos veiculados pelo projeto *Donos da Mídia*. Disponíveis em: <http://donosdamidia.com.br/levantamento/politicos>.

de veículos de mídia alternativa à corporativa, seu maior âmbito de divulgação é a *internet*. É sabido que, mesmo com a ampliação do acesso a essa tecnologia com o grande número de vendas de *smartphones*, em um país de proporções continentais e com desenvolvimento econômico não homogêneo, nem todos têm oportunidade de buscar informações no ambiente virtual. Há que se ter em conta, ainda, que o contato com essas fontes não corporativas de informação demanda uma postura ativa dos indivíduos, e a grande maioria da população brasileira não possui esse hábito, se satisfazendo com os meios de comunicação de massa, notadamente rádio e televisão.

A mídia segue executando a sua tarefa de forma parcial, e ao se manter dessa maneira acaba por provocar uma situação de censura ao povo brasileiro, que tem o seu direito fundamental à informação violado. Além de ver a sua oportunidade de participação política consciente tolhida pela manipulação que sofre diariamente.

Uma vez que, como exposto, o impacto da radiofusão no funcionamento da democracia brasileira tem crescido, a não regulamentação em comento implica, necessariamente, num desequilíbrio no seu funcionamento. Dessa forma, a regulamentação da mídia é medida urgente para o bom funcionamento da democracia pátria e para a redução da influência do poder econômico nos pleitos eletivos.

E a sua promoção não visa à determinação do conteúdo que será veiculado pelos meios de comunicação, tampouco a sua aprovação prévia pelo Estado, mas garantir minimamente que o oferecimento do serviço de radiofusão seja voltado à satisfação do interesse público de informação. Isso a partir da ampliação da oportunidade de que fontes variadas possam executá-lo, e não haja o atendimento somente ao interesse econômico de uma determinada elite, como acontece atualmente.

## **2.4– Conclusões parciais**

Neste capítulo estabeleceu-se o contorno conceitual para “crise”. Advogou-se o entendimento de que os períodos de instabilidade limitada, como os vividos pelo Brasil nos últimos anos (de recessão econômica e estagnação da agenda do governo) não podem ser erigidos ao patamar de crise, podendo ser designados somente por “crises parciais”. Afirma-se isso, pois as recentes ocorrências não possuem o condão de provocar grandes transformações na sociedade e ruptura com uma ordem política e econômica vigente.

Entende-se por crise o esfacelamento do princípio organizacional de uma sociedade, a destruição das relações sociais, políticas e econômicas que sustentam e determinam o funcionamento de um Estado ou de uma comunidade. Enquanto a mera erosão dessas relações (que ocasiona uma “crise parcial”, conforme a conceituação realizada) somente produz manifestações e mudanças pontuais.

A crise que se toma como tal provoca a insurgência com relação à ordem posta e leva à ruptura, gerando a transformação da sociedade e da sua relação com o Estado. A crise se revela quando o povo já não apresenta nenhuma tolerância com a conjuntura insatisfatória, e passa a se mobilizar e provocar através de uma postura ativa as mudanças que anseia.

Analisando o crescimento da perspectiva de que a democracia estaria assolada por uma crise, traduzida numa crise de representatividade, buscou-se verificar quais os fatores teóricos e práticos que reforçam a tese em comento.

No âmbito dos aspectos teóricos que circundam a ideia de crise fez-se breve explanação acerca das teorias da sobrecarga do Estado (influenciada pela visão liberal do Estado e de seu funcionamento) e da erosão da legitimidade (elaboradas com base na perspectiva de autores marxistas). Destacou-se que, segundo Held, ambas as vertentes de interpretação da suposta crise da democracia possuem caráter revisionista, pois partem de concepções liberais e marxistas, mas nas suas conclusões se desviam dos ditames normalmente atribuídos às teorias que tomam por inspiração.

As duas teorias abordadas chegam à conclusão de que há um crescimento de demandas direcionadas ao Estado, que passa a alargar a sua estrutura, ampliando o custo do seu funcionamento. Esse encarecimento das operações estatais provoca a necessidade de imposição de mais tributos aos cidadãos, gerando maior insatisfação. Ambas constatarem que o Estado executa as suas funções tentando equilibrar interesses contrapostos a ele direcionados por diferentes grupos de poder que influenciam na condução da política. Esse papel de mediador gera estagnação na agenda política, e tem como razão a necessidade de manter o apoio popular (manter a fidelidade dos eleitores) e, ao mesmo tempo, de manter a governabilidade (angariando o mínimo de opositores quanto possível).

Para as teorias da sobrecarga do Estado, a expansão da estrutura e da influência do Estado em questões privadas destrói progressivamente a iniciativa privada e a esfera individual. E essa paralisação na agenda do Estado, ao invés de gerar benefícios,

acarreta mais insatisfação do povo. A quebra do círculo vicioso quanto ao descontentamento com a operação estatal só ocorreria pela ação firme e decisiva de um governo que se mostrasse menos sensível às pressões e demandas democráticas. A concepção de sobrecarga do Estado enxerga as crises como negativas e nocivas ao desenvolvimento da democracia.

Doutro lado, para as teorias da erosão da legitimidade a economia capitalista é naturalmente instável (em virtude da orientação para a maximização do lucro em detrimento da promoção do bem-estar geral; devido a questões naturais de períodos de diminuição da oferta de insumos, etc.). Sendo permeada por crises parciais de tempos em tempos. E os efeitos dessas crises têm de ser administrados pelo Estado, que deve adotar, necessariamente, uma postura interventora, a fim de manter a ordem político-econômica. Apesar de enxergar o potencial positivo das crises, as teorias da erosão da legitimidade alertam para a ameaça de que elas resultem na assunção de Estados repressores, que usem da força para alcançar a estabilidade.

Adota-se a visão das teorias da erosão da legitimidade, por apresentarem interpretação das crises mais próxima do que se designou de “crises parciais”. Assim como por enxergá-la como mais coerente, por interpretar os sucessivos desgastes da legitimidade como oportunidades de aperfeiçoamento, como eventos benéficos ao processo de melhoramento das democracias.

Passou-se à análise dos sintomas empíricos da crise. A partir deste momento, o olhar se volta para a situação da democracia brasileira atualmente. Destacou-se como primeiro fator empírico que ratifica a afirmação genérica de crise de representatividade o declínio do comparecimento eleitoral. Mesmo em países com voto obrigatório, o nível de abstenção é crescente e o índice de alistamento na idade em que o voto é facultativo tem reduzido, em sinal de desinteresse em relação à política institucionalizada e de descrença no potencial do voto como instrumento de modificação da realidade.

Outro importante fator é a constatação por *surveys* de que queda na confiança nas instituições por parte dos cidadãos. Por fim, apontou-se, ainda, o esvaziamento dos partidos políticos, decorrente da burocratização de suas estruturas internas, do estreitamento das opções políticas (ocasionado pela repetitiva derrota de propostas mais progressistas) e das mudanças que a mídia eletrônica introduziu na competição eleitoral, grande responsável pela formação de opinião.

Muitas das ações políticas que buscam modificar positivamente o sistema político e muitas das propostas progressivas de alguns partidos são expostas pela mídia de massas como ameaças a estabilidade, avaliadas como indícios de tendências golpistas, ou mesmo como demonstrações de autoritarismo. Verificou-se que a democracia brasileira sofre com falhas no seu sistema político que afastam a sua realização do que ela deveria ser. Entre as distorções diagnosticadas se encontra a fragilização e esvaziamento da cidadania, como buscou-se evidenciar no primeiro capítulo.

Outros desvios foram analisados: o fortalecimento do político com enfraquecimento dos partidos políticos; a multiplicação de partidos e a baixa rotatividade no seu comando; o financiamento de campanhas políticas e o abuso do poder econômico; a possibilidade de reeleição com dois mandatos sucessivos; a deturpação da representatividade, gerada pela previsão de número máximo e mínimo de deputados federais por Estado-membro; o excesso de eleições; e a ausência de regulamentação da comunicação social, que acarreta na situação do seu monopólio e oligopólio.

Quanto ao déficit no fortalecimento dos partidos políticos, asseverou-se que tais instituições representam grande avanço na história da democracia, à medida que favorecem o controle dos representantes e proporcionam espaço para a discussão de propostas políticas e de participação popular institucionalizada. Mesmo assim têm sido negligenciadas. Prevalece o personalismo e a formação de uma relação direta entre os candidatos e os eleitores, de forma que o papel do partido político é colocado em posição periférica.

O personalismo excessivo é nocivo ao bom funcionamento da democracia, estimulando a exploração pelos partidos de figuras de apelo público como candidatos, sem valorização das suas propostas e da pertinência dos seus objetivos com os da legenda partidária. O debate acerca dos programas de governo resta prejudicado, e o eleitor não tem consciência da importância dele. Sequer procura saber o que o candidato pretende fazer se eleito, que dirá se suas intenções são corroboradas pelo partido a que representa, ou se são exequíveis, ou mesmo possíveis dentro da competência do cargo.

Quanto à multiplicação de partidos, afirmou-se que uma das suas motivações é a rentabilidade que a manutenção de uma legenda proporciona, por implicar na gestão de recursos vultuosos de origem pública e privada. Bem como pela posição de importância

que os “donos” de partido passam a ocupar, por se tornarem gerenciadores de cargos e de tempo de exposição nos meios de comunicação de massa.

Verificou-se que a regulamentação do financiamento de campanha vigente é insuficiente para a garantia dos valores democráticos, abrindo margem para o abuso do poder econômico nos pleitos eleitorais. Esse abuso gera máculas mortais à democracia, tais como a desigualdade política (pelo aumento da influência dos mais ricos no resultado da eleição e comprometimento da atuação estatal).

A capacidade de sucesso eleitoral dos candidatos que não possuam patrimônio expressivo para suportar a própria campanha e tenham menos acesso a financiadores privados, detentores do poder econômico, resta prejudicada, gerando, de forma reflexa, o afastamento da política de pessoas que não contem com recursos necessários para uma campanha bem sucedida ou que não disponham de “contatos” que propiciem a obtenção destes recursos. A frágil regulamentação do financiamento é campo fértil para a vinculação perniciosa entre os doadores de campanha e os políticos, que acabam sendo fontes de favorecimentos e de corrupção após a eleição.

Essa situação reflete a violação, ainda, ao princípio democrático, pois quem tem mais dinheiro de campanha conta com maior possibilidade de sucesso da candidatura. Além de haver privilégio concedido aos interesses do capital em detrimento dos interesses do trabalho e da sociedade civil organizada, já que os sindicatos e as organizações dessa natureza são proibidos pelo legislador eleitoral de efetuar doações para partidos e campanhas, em avilte à neutralidade política que deveria orientar o sistema. E o prejuízo ao princípio republicano, pelo favorecimento dos financiadores e dos mais ricos nos pleitos eleitorais, condicionando a gestão da coisa pública com base em interesses privados.

Com os dados e informações trazidos ao longo do capítulo buscou-se verificar a razoabilidade do alastramento da ideia de que a democracia (e a democracia brasileira) estaria sofrendo com uma crise. A partir do esforço empreendido, tomando como parâmetro o conceito de crise adotado, entende-se que a democracia passa por um período de intensificação dos desgastes, que tem impulsionado a sua reformulação, a partir da centralidade que ela vem ocupando nos recentes debates acadêmicos.

Existe um déficit entre a concepção ideal de democracia e a sua materialização, a sua vivência nos Estados Nacionais. Mas desde a sua gênese essa defasagem a

acompanha. Com essa constatação não se pretende minimizar o problema, mas enxergá-lo como ele de fato se apresenta.

Parece evidente que a alegada crise se dirige não à democracia em si, mas aos modelos influenciados pela ideologia capitalista, que são em essência problemáticos por mitigarem valores democráticos basilares como a igualdade material e a soberania popular. Ainda assim, a erosão verificada pela eclosão de manifestações ao redor do mundo e por todos os fatores teóricos e práticos abordados, não tem servido de mola propulsora de modificações bruscas, ao rompimento com ordens postas, de forma geral (nos países que integram o chamado Novo Constitucionalismo Latino-americano<sup>47</sup> crises parciais sucessivas ocasionaram crises aptas a mobilizarem a população a pressionar os governos e provocar verdadeira refundação dos Estados).

Dessa forma, concebe-se que não há que se falar em crise da democracia, mas em uma crise parcial dos modelos de democracia liberal. E essa crise parcial tem servido de mote para tímidas e progressivas modificações no sentido da ampliação dos mecanismos de participação, com vistas a aproximar as democracias reais dos valores democráticos (da democracia ideal).

Em especial no que diz respeito à democracia brasileira, a baixa mobilização popular e o parco engajamento da maioria dos cidadãos na luta por reformas que democratizem o sistema político e o funcionamento do Estado denunciam que ainda há margem para tolerância quanto aos aspectos nocivos dos desvios empíricos apontados. O despertar para a importância da participação e da atuação responsável (e consciente) nas escolhas políticas como na vida privada são de extrema importância e vistas como necessárias ao sistema brasileiro. Porém, tudo indica que por aqui as transformações seguirão ocorrendo sem grandes guinadas, ao sabor da conveniência das elites que se mantém historicamente no poder.

Diante dessa perspectiva de que a passividade tende a se manter, vê-se o retorno da discussão da reforma política com bons olhos (já que o sistema político é elemento central na democracia). O retorno desse ponto de debate tem o potencial de trazer leve aceleração na alteração de questões mais nevrálgicas, como a regulamentação mais robusta do financiamento de campanhas eleitorais.

---

<sup>47</sup> A doutrina aponta, sem controvérsia, os seguintes países como integrantes desse constitucionalismo andino, pelas constituições dos seguintes anos: Venezuela (1999), da Bolívia (2006-2008) e do Equador (2008).

### **3 – NOVAS TENDÊNCIAS DA TEORIA DEMOCRÁTICA NO BRASIL, A “CRISE” E A REFORMA POLÍTICA**

Os diversos indicativos de crise do modelo de democracia representativa liberal fazem com que outro tema sensível volte aos holofotes no Brasil: a reforma política. Trata-se de questão há muito debatida, que ganhou especial preponderância no cenário político recente em virtude da repercussão das “jornadas de junho” de 2013, bem como da tentativa da Presidenta Dilma Rousseff de amortizar o clamor das ruas a partir da sugestão de uma constituinte exclusiva com a finalidade de promover a reforma.

Cumprе enfatizar que não se tem a ousadia, ao tratar do tema, de tentar elaborar uma receita ou traçar caminhos para uma reforma política ideal. Tarefa impossível e improdutiva, à medida que a questão envolve muitos aspectos conjunturais mutáveis. Ademais, a reforma política deve ser contemplada como trabalho contínuo e permanentemente carente de renovação.

Tampouco se busca abordar as propostas de reforma política de maneira tecnicista. O tratamento do tema será feito de forma descritiva e interpretativa, destacando-se os pontos cruciais e as justificativas pelas quais se defende que tais pontos representariam avanços para o sistema político pátrio, no sentido de democratizá-lo.

Este capítulo tem o escopo de averiguar as implicações relativas à reforma política, no intuito de provocar a reflexão sobre o tema de forma mais realista. Busca-se proporcionar elementos para se elucidar quais as reais dificuldades na promoção de uma mudança que avance em prol do aprofundamento democrático. A incógnita é levantada já que a urgência de uma reforma política, em face da tão alarmada crise de representatividade, é enfatizada de forma pacífica por todos os envolvidos na cena política. Ainda assim, nada é efetivamente feito para a sua promoção, como destaca criticamente Marco Aurélio Nogueira.

Se a situação é tão ruim, por que a classe política – os governantes, os responsáveis políticos, os assessores, os dirigentes partidários – não reage, ou somente o faz de modo protocolar, como ocorreu depois da revolta de junho? A resposta fácil valoriza o que se costuma chamar de realismo político.

Respeito à realidade dura da vida, em nome da qual nada é feito porque não se deseja instabilizar alianças e coalizões, nem oferecer terreno aos adversários. É uma resposta filosoficamente equivocada e politicamente suicida, que prolonga o sofrimento institucional e injeta turbulência na vida política. Não pacífica, não melhora a situação, não soluciona nenhum dos problemas políticos do país. Não ajuda ao governo, nem melhora a sorte das oposições. Por isso, não é realismo, mas pragmatismo, e mal compreendido. (NOGUEIRA, 2013, p. 164).

Motivos das mais diversas ordens pesam para a estagnação quanto às tentativas de mudanças, que vão desde interesses econômicos, do temor da perda de poder e de posição, e da ausência de lideranças dispostas a perseverar em suas propostas, até a formação cultural brasileira<sup>48</sup>. A fim de abordar aspectos relativos à reforma política, forçoso realizar breve esclarecimento sobre o que se entende por sistema político e a sua importância para a análise da democracia brasileira.

Sistema político é o conjunto de instituições e atores que influenciam nos rumos da administração do país, a partir da operação interrelacionada e interdependente que empreendem. Como exemplos de integrantes do sistema político, podem-se citar os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, os partidos políticos, as entidades associativas, profissionais e sindicais, os veículos de imprensa, o eleitorado, entre outros.

São especialmente importantes para a questão da reforma política os seguintes atores integrantes do sistema político: o Poder Executivo, que poderia usar a sua influência em favor da reforma, mas devido à maior preocupação com uma agenda de governabilidade e à percepção de que o custo do desgaste em perseverar no intento não vale a pena, tem mantido o seu apoio mais no campo do discurso, sem real engajamento e insistência quanto a medidas reformadoras; o Legislativo Federal, que, se mantém paralisado, ao passo que alterações profundas no sistema eleitoral poderiam resultar no fim da farra e domínio de elites políticas; e o Judiciário, que poderia atuar em benefício da reforma através de interpretações exaradas em julgados, a exemplo do que pode ocorrer no julgamento da ADI nº. 4.650, proposta pelo Conselho Federal da OAB (sobrestada há mais de um ano por pedido de vista do Ministro Gilmar Mendes).

---

<sup>48</sup> Roberto Damatta nas obras *Carnavais, malandros e heróis (1997a)* e *A casa e a rua (1997b)* aborda o bloqueio que o brasileiro tem de lidar com a ideia de conflito. O antropólogo aponta a negação do conflito e a dificuldade de admitir ignorância sobre algo como características da formação cultural brasileira. Tais características refletem diretamente no desenrolar dos assuntos políticos trabalhados, traduzidas na aversão a possibilidade de mudanças radicais e ao temor em relação a qualquer modificação que gere a menor instabilidade política.

Identifica-se como de peculiar importância para o funcionamento do sistema político a atuação de três subsistemas, que serão mais destacados na abordagem do tema, haja vista a maior notoriedade e influência direta nos avanços e retrocessos do cenário político brasileiro, quais sejam: o processo legislativo e o sistema eleitoral.

O sistema político brasileiro se constitui em uma democracia representativa – como já abordado – em que os seus representantes são eleitos por meio do sufrágio universal e direto. A forma de Estado é a federal, a forma de governo é a republicana e o sistema de governo o presidencialista. O Brasil possui um sistema de representação misto, que mistura nas suas eleições, a depender do cargo, os mecanismos majoritário e proporcional. Conforme assevera Sérgio Abranches em conhecido artigo escrito ao tempo da Assembleia Constituinte que deu origem à Constituição Federal de 1988, o Brasil vive um modelo de presidencialismo de coalizão.

O termo *presidencialismo de coalizão* é cunhado por Abranches (1987) para designar a peculiaridade do modelo brasileiro, que de maneira única aglutina um “presidencialismo imperial” (marcado pela preponderância do Executivo no jogo político), representação proporcional e multipartidarismo. Tal disposição especificamente brasileira infelizmente se origina mais da adoção acrítica de elementos de outras democracias vistos como positivos, do que da atividade criativa voltada para o atendimento das necessidades da democracia pátria que se buscava instaurar.

Abranches esclarece que a grande maioria dos regimes democráticos liberais instituídos após a Segunda Guerra Mundial era parlamentarista ou semi-presidencialista. E que as democracias que adotavam a representação proporcional eram multipartidárias e parlamentaristas ou semi-presidencialistas.

As variações entre as democracias existentes são fixadas principalmente com base no regime institucional, especialmente pela forma com que os órgãos dos poderes constituídos se relacionam, e pela verificação empírica da formação de coalizões ou não. No Brasil essa formação de coalizões é característica desde a República Velha. Esse fato, segundo se entende dos argumentos esposados por Abranches, pode ser explicado em partes pela grande fragmentariedade cultural e econômica do país.

Como assevera o autor, “é nas sociedades mais divididas e conflitivas que a governabilidade e a estabilidade institucional requerem a formação de alianças e maior capacidade de negociação” (ABRANCHES, 1987, p.21). Essa necessidade de formação de coalizões no presidencialismo brasileiro decorre do seu desenho institucional.

Abranches esclarece que esse caráter representa um resquício da “política dos governadores” vigente de forma explícita ao tempo da República Velha.

Ao mesmo tempo em que o Poder Executivo possui certa supremacia perante os demais poderes, vê-se forçado a formar alianças no Legislativo para que suas políticas públicas ganhem vida. Vale dizer, para se ter governabilidade é necessário ter apoio da maioria do Legislativo. Até aí nada difere dos demais regimes democráticos que tenham se inspirado no sistema de freios e contrapesos pensado por Montesquieu.

Ocorre que, dada a grande extensão territorial do país, e a necessidade de conquista de votos que orienta as ações dos políticos, o presidente tem de estabelecer alianças com representantes do executivo local, tem de possuir aliados espalhados e influentes nos Municípios e Estados federados. Só assim terá suas políticas executadas e a mobilização em prol de uma renovação do mandato encaminhada.

A formação de coalizão se desenrola com base em dois eixos: partidário e regional<sup>49</sup>. E a principal moeda de troca manejada para a formação das coalizões no âmbito do Executivo Federal é a nomeação para ministérios (embora esteja se focando na análise do sistema político em nível nacional, a lógica se repete nos níveis estadual e municipal, com a nomeação para cargos do governo). A título de curiosidade, o Brasil é um dos países com maior número de ministérios do mundo<sup>50</sup>.

Quanto à formação de coalizões, é importante observar que, como a estrutura política, econômica e social do Brasil é bastante heterogênea, torna-se inviável a aglutinação em coalizões por alinhamento ideológico. Assim, elas são formadas, com

---

<sup>49</sup> Para ilustrar essa situação, considera-se interessante observar as coalizões existentes nos últimos governos. É notável, por exemplo, que o PMDB há muito tempo se mantém entre a coalizão governista (independentemente da inclinação do partido que esteja ocupando o cargo de presidente). Isso se deve ao fato de o partido em comento ser um dos que conta com maior capilaridade no território brasileiro, figurando assim como forte influenciador na captação de votos. A necessidade de coalizão regional ocasiona situações como a das eleições de 2014, em que a candidata do PT manifestava apoio ao candidato à governador do Rio de Janeiro do PMDB, chegando a prestigiar eventos e firmar compromisso de futuras parcerias em obras, embora o PT tivesse um candidato ao governo desse Estado. Interessante, ainda, lembrar que a assunção do PT à presidência só se deu a partir de uma mudança de postura do partido, no sentido de abrandar suas propostas e se abrir à formação de coalizão com partidos que não se identificavam com a ideologia ostentada tradicionalmente pela legenda citada.

<sup>50</sup> Para se ter uma noção, o Chile, país latino-americano com o maior IDH tem 20 ministérios, enquanto que o Brasil, que sofre com a estagnação do seu IDH há anos, tem 39 (sendo 29 ministérios e 10 secretarias com *status* de ministério), que custam cerca de R\$58.000.000,00 por ano aos cofres públicos. É evidente que o número de ministérios não é o único fator que leva a melhores condições de vida para a população. Certo, também, que a criação de alguns e a elevação de algumas secretarias à condição de ministério teve importância temática, repercutindo no empoderamento de setores minoritários (a exemplo da secretaria da micro e pequena empresa e da secretaria de políticas para a promoção da igualdade racial). Porém, há que se refletir sobre a necessidade e dispensabilidade de alguns, cuja manutenção acarreta mais em custos e burocratização do que em benefícios para o funcionamento da democracia.

fulcro somente na agregação do maior número possível de parceiros. Essa busca por agregação sem compartilhamento de ideologia ou finalidades comuns resulta em maior complexidade das negociações e em maior probabilidade de instabilidade da aliança.

Vislumbrando a manutenção da coalizão com agregação quantitativa e o alcance da governabilidade, as bases de governo acabam por atuar respeitando estritamente os pontos programáticos negociáveis, e evitando os que sejam desinteressantes para algum dos componentes da união precária. Nota-se que a governabilidade “conquistada” dessa maneira somente afeta a possibilidade de progresso democrático, ao passo que os governantes ficam demasiadamente restritos (na necessidade de respeitar os interesses de todos os coligados para manter o seu apoio) na sua atuação.

Mas essa é somente uma das falhas do sistema político brasileiro. Como apontam Murillo de Aragão (2014) e Marco Aurélio Nogueira (2013), ditas falhas não são exatamente um problema recente. Elas acompanham o país desde a instituição do seu sistema político, e há muito provocam surtos reformistas que não têm tido êxito. Em parte porque em sua maioria são arquitetados com vistas a não realizar mudanças significativas, são intentados para não funcionar, como manobras de demonstração de serviço simplesmente.

A reforma ocupa o cenário nacional desde a Constituinte de 1988. Ora com estardalhaço, ora discretamente, tem sido vista tanto como exigência da democracia, quanto como panaceia para resolver o mal que a política causaria aos cidadãos, como recurso para moralizar a atividade dos políticos e colocar a política no devido lugar. (NOGUEIRA, 2013, p. 151).

Quanto às falhas mais evidentes do sistema político, interessante observar as destacadas por Murillo de Aragão (2014, p.16-17). O autor esclarece que, em tese, o desenho institucional brasileiro é moderno e próximo do ideal, mas padece na realidade de graves distorções, não funcionando a contento. Quase todas as distorções, revela o cientista político, decorrem da precariedade do sistema eleitoral e do sistema partidário nacionais.

Observa-se que ao passo que os sistemas eleitoral, partidário e legislativo não funcionam bem, todo o sistema político é afetado. Fato que é agravado pela constatação de que, apesar da atenção dada ao assunto da reforma política ser grande, não se verifica real interesse em provocar alterações profundas no sistema político. “As reformas vão se dar ao sabor das pressões e dos interesses em uma combinação que visará agradar à

maioria do mundo político e não, necessariamente, à sociedade” (ARAGÃO, 2014, p. 19).

Um dos grandes motores para transformações políticas, nesse diapasão, é o engajamento e a mobilização populares, não verificados de forma massiva na população brasileira. Mesmo diante de uma realidade incongruente com o que se almeja, o conformismo ou a crítica desacompanhada de ação prevalecem. A sociedade brasileira, de forma generalizada, padece de uma cegueira quanto à hediondez dos males que assolam o seu sistema político e a sua democracia.

E essa cegueira é fruto também do processo de colonização, que acostumou o povo a um Estado que se sobrepõe nas relações com a sociedade, sendo o centro emanador de direitos formais, a uma desigualdade de gênero e raça (oriunda da formação escravocrata), e ao precário acesso à educação pelas camadas menos favorecidas (que reproduz a situação de alheamento e desinteresse pela política). Pesa, ainda, o fato de que, mesmo havendo manifestações em apoio à reforma, e em repúdio aos muitos escândalos de corrupção, a população brasileira mantém um alto nível de satisfação com a vida no país<sup>51</sup> (em geral, não resistindo na articulação diante das tentativas de desarticulação).

Há que se vislumbrar que o aprimoramento da política, da mesma forma que ocorre com o aperfeiçoamento da democracia, dá-se por meio de um processo constante e inesgotável, a fim de acompanhar a história e as mudanças sociais. E, assim, vem ocorrendo, mesmo a passos lentos e sem redefinições bruscas, às voltas com avanços e retrocessos.<sup>52</sup>

A reforma política deve ser encarada como um processo intermitente e inconcluso, posto que em constante acrisolamento. Ela visa a aperfeiçoar o funcionamento da política nacional como um todo, contribuindo para a diminuição da sensação de crise de representatividade. Aragão (2014, p. 43-49) destaca algumas

---

<sup>51</sup> Pesquisa do Target Group Index, do IBOPE Media de 2012 aponta que 54% dos brasileiros se encontram satisfeitos com a vida no Brasil. E a mensuração da felicidade e dessa satisfação para 45% dos entrevistados é feita com base no dinheiro como critério para o sucesso pessoal. Tendo o dinheiro como quantificador do sucesso, 44% dos entrevistados afirmaram que sacrificariam o tempo com a família para progredirem profissionalmente. A pesquisa ilustra a racionalidade competitiva que predomina na sociedade brasileira, como nas demais capitalistas. E retrata um período em que o país vivia um momento de ascensão econômica, com a conquista de maior poder aquisitivo pela população carente. Notícia da CBN de janeiro de 2015 aponta que o índice de satisfação com a vida no Brasil teria caído 0,6%, queda atrelada à má fase econômica vivida.

<sup>52</sup> Para uma visão panorâmica da trajetória do processo de reforma política no Brasil recomenda-se a leitura dos dois primeiros capítulos do livro *Reforma Política: o debate inadiável*, de Murillo de Aragão (2014), referenciado ao final deste trabalho.

tentativas organizadas de efetuar uma reforma política mais robusta, asseverando que todas, até então, não foram hábeis a promover profundas alterações no sistema político.

A primeira se deu em 1995: o Senado Federal cria Comissão Temporária Interna para estudar e propor alterações no sistema político e eleitoral. Presidida pelo então Senador Humberto Lucena, a comissão funcionou até 1998. O resultado dos trabalhos apresentado em 1999 foi aprovado pelo Senado, mas não passou pela Câmara dos Deputados, que considerou o projeto ambicioso demais. A comissão sugeriu a adoção de um sistema eleitoral misto, em que o eleitor teria direito a dois votos, um relativo ao seu distrito, direcionado ao candidato, e outro ao partido. O coeficiente partidário seria aferido pelo voto na legenda. Estipulou-se, ainda, a vedação às coligações partidárias e a redução do mandato dos senadores para seis anos.

Em 2009, a base do governo de Luiz Inácio Lula da Silva apresentou propostas de reforma política, entregues ao presidente da Câmara dos Deputados, na época o então Deputado Michel Temer, pelos Ministros da Justiça e da Secretaria de Relações Institucionais, àquele momento, respectivamente, Tarso Genro e José Múcio. A motivação para a tentativa era a busca de avançar contra a dificuldade nas relações entre o Executivo e o Legislativo (fraturado em muitos partidos e interesses anti-governistas).

As matérias aventadas foram divididas em seis projetos de lei e uma proposta de emenda constitucional. Os assuntos sobre os quais versavam eram a possibilidade de adoção de listas fechadas de candidatos de cada partido (para que o eleitor votasse no partido e não no candidato); o financiamento público de campanhas eleitorais; medidas para estimular a fidelidade partidária; vedação à coligações partidárias para eleições de deputados e vereadores; e a estipulação de uma cláusula de barreira, para que os partidos tivessem o seu reconhecimento condicionado a um desempenho mínimo nas urnas.

Aragão (2014) esclarece que pesavam a favor da empreitada o fato de os temas levantados já estarem na pauta do Congresso Nacional. Ademais, as lideranças políticas de uma forma geral entendiam a necessidade de aperfeiçoamento do sistema político e havia a pressão por parte da imprensa por medidas de moralização. Contra o sucesso da empreitada militava a inexistência de consenso entre os parlamentares quanto ao rumo das decisões, que poderiam acarretar na extinção de legendas, e eram contrárias aos interesses de líderes políticos que controlavam faticamente mais de um partido. A

tentativa não foi levada adiante e o então presidente Lula, que contava com amplo apoio popular, não insistiu no intento.

Novo surto reformista teve vez em 2011, quando o Senado e a Câmara dos Deputados criaram comissões especiais para tratar da reforma política. No momento de instauração a questão do financiamento de campanhas foi colocada como prioritária. Entretanto, as comissões não chegaram a um termo.

A reforma foi colocada em segundo plano até o advento das manifestações de junho de 2013, que sacudiram o país e evidenciaram a situação de insatisfação quanto ao funcionamento do modelo de democracia representativa adotado, em que a cidadania é reduzida à delegação de poder, em detrimento do exercício de poder pelo cidadão, ao qual ela deveria equivaler.

A presidenta Dilma Rousseff – no intuito de se posicionar quanto aos clamores dos manifestantes, que, entre outras demandas, levantavam a questão da reforma política – lançou a ideia de convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte Exclusiva com a finalidade de efetuar a reforma política. O Congresso Nacional, no entanto, reagiu negativamente à postura da presidenta, que consideraram como aviltante à democracia.

Os obstáculos que existiam em 2009 continuavam a existir em 2013, e o Congresso reagiu negativamente à tentativa de Dilma. Tanto por conta da tentativa de liderança do Executivo sobre um tema que os parlamentares consideram seu, quanto pelas divergências temáticas relevantes. A reforma é debatida pelos parlamentares, sem consenso, há bastante tempo. A forma de implementação, os assuntos a serem abordados e a data de aplicação das novas regras são focos de discordância entre o Executivo e o Legislativo e, principalmente, no interior do próprio Legislativo. (ARAGÃO, 2014, p. 47).

Ante essa oposição à sua proposta, a presidenta Dilma Rousseff defendeu a possibilidade de se convocar um plebiscito a fim de oportunizar que a população se manifestasse em relação aos temas que deveriam ser objeto da reforma. Ao que alguns parlamentares reagiram, defendendo que se uma consulta popular fosse promovida deveria ser realizada por meio de referendo (mas não se movimentaram no sentido de produzir proposta de lei para esta finalidade)<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> A diferença básica entre as possibilidades é que o plebiscito consiste em consulta popular realizada antes da elaboração do ato normativo, sobre a conveniência ou não da sua execução. Sua anterioridade o dota de maior força para impor uma pauta para a discussão dos representantes. Uma vez esgotada a consulta a questão regressa ao procedimento legislativo normal. O referendo, por sua vez, é convocado após a promulgação do ato legislativo, e a consulta o ratificará ou refutará. Em que pese as cabíveis críticas tecnicistas e práticas (de que não representaria exercício ativo genuíno da vontade popular, ao

O descontentamento dos parlamentares se deu, ainda, por entenderem que com essa atitude a presidenta Dilma Rousseff legou ao Legislativo a responsabilidade de solucionar a “crise” de representação. As duas possibilidades – de plebiscito e referendo – perderam força, e o processo de reforma regressou ao seu curso corriqueiro.

Ainda como resposta às “jornadas de junho” de 2013, o PT, o PCdoB e o PDT deflagraram uma campanha com coleta de assinaturas a fim de pressionar para que a consulta popular fosse realizada. A iniciativa restou frustrada por falta de apoio dos demais partidos políticos. No segundo semestre de 2013, o Congresso Nacional se mobilizou para discutir a reforma, a partir da instituição de um grupo de trabalho na Câmara para apreciação de propostas nesse sentido, que teve o relatório final de trabalhos apresentado em 05/11/2013<sup>54</sup> e da votação pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal da “minirreforma” eleitoral (PLS nº. 441/12), elaborada pelo Senador Romero Jucá, do PMDB-RR – que basicamente alteraria a Lei Eleitoral (Lei nº. 9.504/1997) e a Lei dos Partidos Políticos (lei nº. 9.096/1995) com fulcro na redução do tempo e do custo das campanhas políticas<sup>55</sup>.

A partir da deflagração desse novo surto reformista propostas foram elaboradas pelo Palácio do Planalto e consultas nas bases dos partidos foram feitas sobre o assunto. A seguir serão abordadas as propostas da presidenta Dilma veiculadas no segundo semestre de 2013.

Em seguida, tratar-se-á dos resultados de uma pesquisa de opinião feita pelo PMDB junto aos seus filiados quanto aos pontos nevrálgicos de uma reforma menos superficial. Justifica-se a abordagem, já que, embora o partido componha a base do governo<sup>56</sup>, contribuiu para a derrubada do decreto presidencial que visava a instituição

---

passo que consigna uma escolha entre alternativas previamente estipuladas pelo poder público), entende-se que o plebiscito seria uma forma mais positiva do que o referendo, por permitir que a sociedade elege-se os pontos a serem discutidos.

<sup>54</sup> Na página da Câmara dos Deputados encontra-se lista com todas as PECs referentes à reforma política em tramitação, bem como o projeto de leis e propostas pertinentes ao sistema político lançadas desde 2003. Página: <http://edemocracia.camara.gov.br/web/reforma-politica>, acesso em 23/01/2015.

<sup>55</sup> PLS aprovada pela Câmara dos Deputados em outubro de 2013, transformado no PL nº. 6.397/2013, e após manutenção de veto parcial ao texto pela Presidenta Dilma no PL 12.891/2013, aprovado em dezembro de 2013. Vide páginas do Senado Federal: [http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=109427](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=109427) e da Câmara dos Deputados: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=592935>. Acesso em 23/01/2015. O Tribunal Superior Eleitoral considerou que a “minirreforma” não seria aplicável às eleições de 2014, por força da disposição do art. 16 da CF/88 que estabelece necessidade de anterioridade de um ano da publicação para a aplicabilidade de lei aos pleitos eletivos.

<sup>56</sup> Recentemente tem-se assistido à quebra da coalizão formada pelo governo Dilma. E tal cisão tem ocorrido de forma extremamente prejudicial ao bom andamento do governo da Presidenta, pois ocorre tanto em relação ao PMDB (partido que compõe a base do governo, mas tem sido crucial na derrubada de

da Política Nacional de Participação Popular, abordada com mais vagar ainda neste capítulo. E, dada a sua capilaridade e influência, o PMDB será determinante caso a reforma seja colocada em prática.

Serão, em seguida, dispostas as propostas do PSDB (que pode ser considerado o principal partido de oposição, apesar de não cumprir efetivamente esse papel), e algumas propostas lançadas por organizações da sociedade civil. E, por fim, realizada uma análise com pontuações valorativas acerca dos principais pontos levantados como alvo da reforma.

### **3.1– Propostas do PT (2013 - 2014)**

Os pontos considerados cruciais pelo governo e cuja discussão julga-se, de fato, imprescindível são: o financiamento das campanhas eleitorais; a redefinição do sistema eleitoral; a questão da suplência para as eleições do Senado Federal; um posicionamento quanto à possibilidade de coligações partidárias para eleição de deputados federais e estaduais e de vereadores; e a forma de votação nas deliberações do parlamento.

Em nota emitida pela Executiva Nacional em setembro de 2013, o PT se comprometeu em apoiar a Reforma Política, colocando-se frontalmente contra a “minirreforma” eleitoral aprovada no Senado Federal. Entre os compromissos assumidos nesse documento estão: a reafirmação da campanha nacional de coleta de assinaturas do Projeto de Iniciativa Popular da Reforma Política organizada pelo Diretório Nacional do Partido; a reafirmação do apoio a Projeto de Decreto Legislativo de iniciativa das bancadas do PT em conjunto com as bancadas do PCdoB, do PSB e do PDT na Câmara dos Deputados; de orientação de suas bancadas no Congresso Nacional para apresentação de Projetos em substituição global aos muitos fragmentados existentes; e a reafirmação da decisão de priorizar as propostas de financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais.

Quanto ao financiamento de campanha, o governo entende que deve ser exclusivamente público, por crer que o financiamento empresarial seria a principal fonte

---

medidas governistas no parlamento, e reivindicado publicamente maior participação nas decisões do governo), quanto em relação ao próprio PT (que tem pressionado Dilma para que ela mantenha as promessas de campanha que estão sendo descumpridas, a exemplo do reajuste fiscal que avançou sobre direitos trabalhistas, . ao invés de se direcionar às camadas mais ricas da sociedade. Criou-se por medida provisória regramento que acarretou em recrudescimento do acesso ao seguro-desemprego e às pensões por morte.

da corrupção e do direcionamento dos mandatos para a consecução de interesses privados.

O financiamento empresarial a campanhas políticas é uma das principais fontes de abuso do poder econômico para influenciar o resultado das eleições. Empresas doam maciçamente, em geral, para partidos com mais possibilidade de vencer as disputas. A ideia é tornar os políticos reféns dos interesses de quem os financia.<sup>57</sup>

Outra proposta é no sentido de se estabelecer mecanismos que assegurem a participação paritária da mulher na política e o voto em lista preordenada. O governo levanta, ainda, a bandeira em prol da ampliação dos mecanismos de democracia participativa. Nessa perspectiva, e ainda no calor das “jornadas de junho” de 2013, Dilma encaminhou ao Congresso Nacional em maio de 2013 o Decreto nº. 8.243, de 21 de maio de 2014, que instituíu a Política Nacional de Participação Social (PNPS), cujo objetivo era institucionalizar a atuação conjunta entre a administração pública e a sociedade civil.

O decreto foi considerado por alguns um marco importante para a democracia e para as reivindicações de maior participação, veiculadas pelas manifestações populares que se propagaram no Brasil desde junho de 2013. Para outros, foi instituído de forma autoritária (representando uma “ameaça bolivariana” à democracia brasileira, como noticiaram alguns dos principais órgãos da imprensa), tendo de ser objeto de discussão e aprimoramento pelo Congresso Nacional. Vide opinião do Senador Pedro Taques do PDT-MT (Partido Democrático Trabalhista).

Essa proposta (o decreto presidencial) deveria, pelo menos, ter sido submetida ao Congresso, e não foi. Só essa preliminar já justifica a aprovação de projeto de decreto legislativo para sustar os efeitos do decreto presidencial. Temos que discutir seu mérito, aprimorar o conteúdo e rechaçar a forma, que é autoritária. Legislar por decreto guarda resquícios de autoritarismo e deve ser rechaçado em país que quer aprimorar o regime democrático – sustentou o parlamentar opositorista<sup>58</sup>.

O partido DEM apresentou à Mesa da Câmara dos Deputados um projeto de decreto legislativo para suspender o decreto presidencial, por entender que a medida

---

<sup>57</sup> Trecho retirado da página virtual do PT, que contém as propostas e agenda do movimento em prol da reforma para o ano de 2015.

<sup>58</sup> Opinião veiculada por reportagem presente na página eletrônica do Senado Federal. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2014/06/11/ccj-podera-debater-decreto-sobre-politica-de-participacao-social>. Acesso em: 19/06/2013.

contraria a Constituição e invade a competência do Poder Legislativo. Em 28 de outubro de 2014 a oposição e parte da base aliada derrubaram o decreto em comento.

Em que pese o fato de o decreto representar, mais uma vez, uma regulação via Estado da participação, que teria de ser incrementada de baixo para cima, e tendo em vista que essa é a lógica que predomina na história política do Brasil, entende-se que ele seria um legado normativo positivo das “jornadas de junho”. O tratamento formal, burocrático e sempre concedido de cima dos direitos e atributos da cidadania, faz com que se possa afirmar que por aqui vivencia-se mais uma “estadania”, conforme abordado no primeiro capítulo. Enxerga-se, portanto, a derrubada do decreto como um retrocesso.

O Decreto fixava as diretrizes e objetivos da Política Nacional de Participação social nos seus artigos 3º e 4º. Instituíam novos mecanismos e instâncias de participação social no artigo 6º, previamente conceituados no corpo do decreto e estabelecia diretrizes gerais para cada um deles (no artigo 2º). Ainda previa a instituição da Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais no artigo 19, instância interministerial que ficaria responsável pela coordenação e encaminhamento de pautas dos movimentos sociais e pelo monitoramento de respostas às reivindicações. Cumpriria o papel de estabelecer, ao menos em teoria, uma janela de ligação entre esses movimentos e o governo.

Em face do caráter de reforço ao pluralismo – pelo clamor de facilitação da informação por meio do estímulo à utilização de linguagem acessível aos interessados –, e pela ampliação das instâncias de participação social, muitos autores aproximaram o Decreto em estudo da tendência apresentada pelos países do Constitucionalismo Andino (ou Novo Constitucionalismo Latino-americano). Quanto a essa aproximação, é importante trazer a opinião de Leonardo Avritzer, exposta em reportagem publicada na página virtual da Carta Capital<sup>59</sup>, cujo título – “Por que o novo decreto de Dilma não é bolivariano” – já traz elementos suficientes para se deduzir o posicionamento do pesquisador.

Avritzer esclareceu, inicialmente, que a política em questão já se encontra em andamento desde 2003, havendo sido deflagrada pelo Presidente Lula a partir da assinatura da Medida Provisória nº. 103, na qual atribui à Secretaria Geral da Presidência o papel de articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e

---

<sup>59</sup> Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/politica/por-que-o-novo-decreto-de-dilma-nao-e-bolivariano-8992.html>. Acesso em: 19/06/2014.

implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo na elaboração da agenda futura do Presidente da República.

A partir daí, novas formas de participação foram introduzidas pelo governo federal, que dobrou o número de conselhos nacionais existentes no país de 31 para mais de 60, e que realizou em torno de 110 conferências nacionais (74 entre 2003 e 2010, e em torno de 40 desde 2011). Assim, o decreto que instituiu a política nacional de participação teve como objetivo institucionalizar uma política que já existe e é considerada exitosa pelos atores da sociedade civil.

Ante o exposto, Avritzer deixa claro que o decreto em voga não se prestava a alterar ou reformar o sistema brasileiro de governo (que já conta com a previsão constitucional de mecanismos de democracia participativa), como foi divulgado por alguns órgãos de imprensa corporativa. Assim, o autor dá andamento a sua argumentação:

Se é verdade que as formas de representação foram muito mais fortemente institucionalizadas entre 1988 e hoje, isso não significa que temos no Brasil um sistema representativo puro, tal como ele existe em um país como a França. Pelo contrário, a verdade é que o espírito da Constituição fica muito melhor representado a partir do decreto 8.243, que institucionaliza uma nova forma de articulação entre representação e participação de acordo com a qual a sociedade civil pode sim participar na elaboração e gestão das políticas públicas.

Avritzer, apesar de entender que o decreto somente regulamentava a previsão constitucional, indagou sobre a pertinência da instituição de um sistema de participação. E respondeu afirmando que o propósito da instituição do sistema seria tentar resgatar a legitimidade dos governos representativos ao longo do tempo do mandato, já que a legitimidade oferecida pelas eleições não tem bastado para a manutenção da respeitabilidade dos governos eleitos.

O autor explicitou que o que impulsionou o decreto, e seu reforço à entrada da sociedade civil na política, foi justamente a crise mundial de duas instituições basilares da democracia representativa – os partidos políticos e a ideia do governo de maioria – não havendo que se falar, assim, em qualquer tendência bolivariana. E concluiu afirmando que o que o decreto fazia era simplesmente reconhecer o que existe – uma representação exercida pela sociedade civil – e promover a sua institucionalização.

Após a derrubada do decreto, a cientista política Thamy Pogrebinschi<sup>60</sup> fez considerações negativas sobre o ato de oposição em comento, chegando a compará-lo a um tiro no pé. A professora, que tem se dedicado nos últimos anos a pesquisar a efetividade de mecanismos e instâncias participativas e seu impacto nas instituições representativas, destacou que tais mecanismos constituem uma tendência mundial e se prestam a fortalecer a democracia representativa e estimular a responsividade do Poder Legislativo.

Pogrebinschi concordou com Avritzer em relação à validade do decreto e à constatação de que ele somente regulava algo já previsto constitucionalmente. E foi além, ao manifestar que não só o decreto não era inconstitucional, como a conduta da Câmara dos Deputados ao sustá-lo é que o seria. Isso porque apenas decretos que exorbitem as competências regulamentares do Executivo são passíveis de sustação. E o Decreto nº. 8.243/2014 não era exorbitante, somente se ocupava de organizar a administração, sem criar gastos. Por fim, asseverou que restava torcer pelo êxito do Projeto de Lei de iniciativa do partido PSOL (PL nº. 8.048/2014)<sup>61</sup>, que tem por objetivo tentar recriar a PNPS por meio de lei.

### **3.2– Posicionamentos dos filiados ao PMDB**

Ante o ímpeto reformista, mais uma vez no calor das “jornadas de junho” de 2013, o PMDB promoveu, entre junho e julho de 2013, pesquisa junto aos seus deputados federais, estaduais e presidentes de diretórios das capitais sobre os principais temas aventados como prioridades de reforma (ARAGÃO, 2014, p.50-53).

Quanto à possibilidade de reeleição, a maioria dos consultados é contra (77%) e 92% se manifestaram a favor de que as eleições para todos os cargos passem a ocorrer no mesmo ano. Para que essa coincidência seja possível, 63% concordam que os mandatos dos prefeitos eleitos em 2016 tenham duração de dois anos. Quanto à hipótese de o mandato ser de seis anos para que em 2022 as eleições sejam conjuntas, 39% são a favor e 39% contra.

A maioria dos consultados (77%) é a favor da alteração do tempo de mandato para cinco anos; 16% consideram que a ampliação deveria ser feita para seis anos de

---

<sup>60</sup> Disponível em <http://www.diariodocentrodomundo.com.br/a-derrubada-do-decreto>.

<sup>61</sup> Em tramitação. Atualmente aguardando designação de relator na Comissão de Trabalho, segundo informação de tramitação da página da Câmara dos Deputados. Consulta realizada em 23/01/2015.

mandato e 5% votaram pela manutenção do período de quatro anos. Quanto ao mandato dos senadores, que atualmente é de oito anos, de forma majoritária os membros do PMDB entendem que a sua duração deve ser igualada a dos demais cargos (81%).

Quanto às coligações proporcionais (admitidas na atualidade sem necessidade de paralelismo vertical), a maioria massiva é contra a sua possibilidade. E 76% defendem a criação de uma cláusula de desempenho, que somente permita o acesso ao parlamento aos partidos que alcancem um determinado percentual estipulado de votos por estado.

Uma vez que o Supremo Tribunal Federal chancelou entendimento do TSE de 2007 de que o mandato é da legenda e não do candidato eleito, de forma que mudando de partido o candidato fica sujeito à possibilidade de perda do mandato, o PMDB manifestou-se a favor da criação de uma “janela de fidelidade”, de um mês durante todo o mandato do eleito dentro da qual ele possa mudar de legenda sem risco de perda do mandato (71% defendem essa medida).

Atualmente não existe a possibilidade de candidatura avulsa no Brasil. Sobre o assunto, 73% dos consultados do PMDB são contra a possibilidade de disputa de eleição por pessoas sem filiação partidária, e 16% são favoráveis. Quanto ao prazo para filiação partidária, atualmente para concorrer a qualquer cargo eletivo o aspirante deve ter se filiado a pelo menos um ano antes do pleito (exceto magistrados e membros do Ministério Público que têm de demonstrar filiação a pelo menos seis meses). Sobre o tempo mínimo de filiação partidária para poder concorrer a cargos eletivos 55% defende a redução do prazo para seis meses para todos os pretensos candidatos, e 44% manifestam-se pela manutenção da regra como vigente até o momento.

71% dos consultados defendem que seja adotada a proposta de Michel Temer para o sistema eleitoral de vereadores e deputados, que consiste em considerar eleitos os mais votados independentemente dos partidos aos quais sejam filiados. No que diz respeito ao financiamento de campanha, a maioria defende a adoção de um sistema de financiamento misto, que mescle o financiamento público e privado somente para os partidos políticos (50% a favor e 21% contra). 45% apoiam o financiamento público exclusivo, e 32% são contra.

A importância de se analisar o que a base do PMDB pensa se revela por certamente representar o sentido que a reforma tomará, caso seja colocada em curso nesses pontos. Isso porque o partido possui ampla capilaridade e influência em todo o

país. Interessante notar que o PT e o PMDB entendem os temas propostos de forma dissidente em muitos pontos.

### **3.3 - Propostas do PSDB (2013-2014)**

Em julho de 2013, o PSDB apresentou propostas de medidas a serem implementadas em uma reforma política, que foram reforçadas e sustentadas durante o pleito eleitoral para a presidência da república em outubro de 2014. Tais propostas representam um consenso entre os membros do PSDB, segundo o presidente do partido, Aécio Neves<sup>62</sup>.

A vedação à reeleição para os cargos de chefe do Executivo é colocada como uma das prioridades do PSDB, juntamente com a adoção de mandato de cinco anos, de um sistema de voto distrital misto, do fim das coligações para as eleições proporcionais e da redução do número de suplentes para senador para um (atualmente cada senador tem dois suplentes).

O partido tem o interesse na rediscussão da possibilidade de fixação de uma cláusula de desempenho que sirva como parâmetro para a divisão do tempo de propaganda eleitoral na televisão e de acesso aos recursos do fundo partidário.

Entre as propostas de reforma, defendem, ainda, que as eleições sejam unificadas para governador, prefeito, deputados estaduais e vereadores em um único ano, e no ano seguinte as eleições para presidente da república, deputados federais e senadores. Isso com o objetivo de separar as eleições em duas etapas: uma estadual e uma federal.

O voto distrital misto, tal como proposto, ocorreria da seguinte maneira. Os Estados seriam divididos em distritos. Uma parte dos candidatos ao Legislativo seria eleita pelo distrito, como se fosse uma eleição majoritária. A outra parte seria eleita mediante a votação em lista definida pelo partido.

Quanto ao tempo de televisão, seria contado nas candidaturas para eleições majoritárias com base nos partidos que compõem a chapa majoritária, e não no conjunto de todos os partidos da coligação. Segundo Aécio Neves essa medida inibiria a sanha

---

<sup>62</sup> Fonte: material de campanha eleitoral, debates em televisão dos presidentiáveis e documentos veiculados na página eletrônica do partido. <http://www.psdb.org.br/psdb-apresenta-seis-sugestoes-para-a-reforma-politica/>. Acesso em: 23/01/2015.

ilimitada de atração de partidos a partir da promessa de entrega de Ministérios e loteamento de cargos públicos com o único intuito de agregar tempo de televisão.

Então nós defendemos que a contabilidade do tempo se dê exclusivamente pelo cálculo da soma dos partidos que eventualmente compõem a chapa majoritária. Os outros partidos podem apoiar, participarão da coligação para outros efeitos, mas não para contabilidade do tempo. Por exemplo, a chapa majoritária atual, não sei se será reeditada, mas a atual é do PT com o PMDB. Soma-se o tempo dos dois partidos. Não soma-se o tempo de todos os outros partidos satélites dessa chapa para o tempo eleitoral. É uma forma de você criar uma isonomia maior, uma defesa maior, à utilização dos espaços públicos, da força avassaladora do governo, de governos circunstanciais, para a ampliação do tempo de televisão que cria uma disputa muitas vezes extremamente desigual.<sup>63</sup>

Quanto ao financiamento de campanha eleitoral, Aécio Neves destaca que a defesa de um financiamento público exclusivo só teria sentido quando da implantação de um sistema de voto em lista.

Interessante frisar que o PSDB é um dos partidos que defende que no caso de convocação do povo para participar do processo de reforma política essa deve ser feita por meio de um referendo.

### **3.4 - Propostas de organizações da sociedade civil**

Uma pesquisa do Ibope realizada no primeiro semestre de 2013 acerca da concordância ou não com a Reforma Política, encomendada pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) – encabeçado pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e pela Associação dos Magistrados do Brasil (AMB), em conjunto com mais 51 entidades – foi divulgada em agosto de 2013 e revelou que 85% da população apoia a Reforma Política.

Sobre a pesquisa em voga, Aragão (2014) explicita que o campo para a sua realização foi composto por 1.500 entrevistados, com mais de 16 anos, em todas as regiões do país, o que daria representatividade aos seus resultados como indicativos da relevância da reforma para o eleitorado. E os resultados da pesquisa são corroborados

---

<sup>63</sup> Esclarecimentos do então presidente Aécio Neves em entrevista disponibilizada na página eletrônica do PSDB.

pela observação da proliferação de movimentos da sociedade civil em defesa da reforma política<sup>64</sup>.

No segundo semestre de 2013 diversos manifestos surgiram com reivindicações de reforma política. Entre esses movimentos alguns se destacam como o coordenado pela CNBB em parceria com a OAB, que resultou em um documento de duas laudas<sup>65</sup>, intitulado de *Manifesto da sociedade civil por uma reforma política democrática*. O documento proclama a formação da *Coalizão democrática pela reforma política e eleições limpas*, elenca considerações acerca do sentimento de descrença da população em relação às instituições e do crescente distanciamento entre representantes e representados, e, por fim, exorta o compromisso de desencadear campanha cívica unificada e solidária para a efetivação da reforma no que tange a dez pontos essenciais.

São propostas do manifesto aprovado em 28/08/2013:

- a) a instauração do financiamento público para as campanhas eleitorais;
- b) a proibição de financiamento eleitoral por pessoas jurídicas;
- c) permissão de contribuição individual obedecendo ao teto de R\$700,00 por eleitor e não ultrapassando o limite de 40% dos recursos públicos recebidos pelo partido destinados às eleições;
- d) a extinção do sistema de voto dado ao candidato individualmente, como hoje é adotado para as eleições de vereador, deputado estadual e federal;
- e) a adoção do sistema eleitoral do voto dado em listas pré-ordenadas, democraticamente formadas pelos partidos e submetidas a dois turnos de votação, constituindo o sistema denominado “voto transparente”, pelo qual o eleitor inicialmente vota no partido e posteriormente escolhe individualmente um dos nomes da lista;
- f) a garantia da alternância de gênero nas listas mencionadas no item anterior;
- g) a regulamentação dos instrumentos da Democracia Direta ou Democracia Participativa, previstos no art. 14 da Constituição, de modo a permitir sua efetividade, reduzindo-se as exigências para a sua realização, ampliando-se o rol dos órgãos legitimados para iniciativa de sua convocação, aumentando-se a lista

---

<sup>64</sup> Interessante explicitar que essa simpatia da sociedade em relação à reforma política como medida necessária e urgente tem feito os partidos políticos se mobilizarem nesse sentido. Praticamente todos têm em suas agendas eventos programados para este ano com fulcro em promover o debate sobre a reforma.

<sup>65</sup>Disponível no endereço: [http://www.cptnacional.org.br/attachments/article/1715/MANIFESTO\\_DA\\_SOCIEDADE\\_CIVIL\\_POR\\_UMA\\_REFORMA\\_POL%C3%8DTICA\\_DEMOOCR%C3%81TICA.pdf](http://www.cptnacional.org.br/attachments/article/1715/MANIFESTO_DA_SOCIEDADE_CIVIL_POR_UMA_REFORMA_POL%C3%8DTICA_DEMOOCR%C3%81TICA.pdf). Acesso em 28/01/2015.

de matérias que podem deles ser objeto, assegurando-se financiamento público na sua realização e se estabelecendo regime especial de urgência na tramitação no Congresso;

- h) a modificação da legislação para fortalecer os partidos, para democratizar suas instâncias decisórias especialmente na formação das listas pré-ordenadas, para impor programas partidários efetivos e vinculantes, para assegurar a fidelidade partidária, para considerar o mandato como pertencente ao partido e não ao mandatário;
- i) a criação de instrumentos eficazes voltados aos segmentos sub-representados da população (afro-descendentes e indígenas, por exemplo), com o objetivo de estimular sua maior participação nas instâncias políticas e partidárias;
- j) a previsão de instrumentos eficazes para assegurar amplo acesso aos meios de comunicação e impedir que propaganda eleitoral ilícita, direta ou indireta, interfira no equilíbrio do pleito, bem como garantias do pleno direito de resposta e acesso às redes sociais.

A coalizão democrática trata como emergencial, ainda, o estabelecimento de estratégias para se obstar o abuso de poder econômico nas eleições, e considera que a vedação de doações por parte de empresas é o primeiro passo nesse sentido. Ressalta também a necessidade de que a reformulação do sistema político contemple mecanismos para a ampliação da representatividade de mulheres e outros setores minoritários da sociedade no Congresso Nacional e nas instituições públicas como um todo. Aponta a modificação do sistema político partidário como forma de incrementar a participação política dos seus militantes, e defende que as plataformas e propostas dos partidos políticos devem ser amplamente debatidas entre os filiados e militantes. Por fim, ressalta que regras que visem à promoção da fidelidade partidária e programática são de extrema relevância.

Outro movimento que ganhou mais alcance foi o realizado em prol do *Plebiscito Constituinte*<sup>66</sup>. O grupo organizado propôs uma consulta informal à população de todo o país espalhando urnas para a votação, com a possibilidade de voto pelo *site*. Buscou-se a resposta à seguinte questão proposta: você é a favor de uma constituinte exclusiva e soberana sobre o sistema político? A campanha para angariar apoio à constituinte exclusiva teve início em 15/11/2013, e a votação aconteceu no

---

<sup>66</sup> [www.plebiscitoconstituente.org.br](http://www.plebiscitoconstituente.org.br)

período de 01 a 07/09/2014. Foram computados quase oito milhões de votos a favor da realização da constituinte exclusiva<sup>67</sup> (7.754.436) em todo o país. O resultado juntamente com as propostas do movimento foi entregue aos chefes do Legislativo, do Executivo e do Judiciário entre 13/10/2014 e 14/10/2014.

As propostas em comento foram condensadas num Projeto de Decreto Legislativo, em tramitação (PDL 1.580/2014), e têm como eixo central a ideia do plebiscito para consultar sobre a possibilidade de convocação de assembleia constituinte exclusiva e soberana que se ocupe da reforma política.

Em palestra ministrada na Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense<sup>68</sup>, José Antônio Moroni, membro do colegiado de gestão do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) e componente da secretaria operativa nacional do *plebiscito constituinte*, tratou das medidas defendidas pelo movimento como prioritárias para a reforma política.

Segundo Moroni, a proposta é que a população escolha diretamente os membros que comporão a assembleia constituinte, por meio de eleição específica para esta finalidade. Tais membros deveriam ser submetidos a uma quarentena após a participação na constituinte, como forma de obstar que se beneficiem indevidamente dessa participação, em uma eleição, por exemplo. Os membros escolhidos teriam dedicação exclusiva às atividades da constituinte, sem exercer outras funções ao tempo dos seus trabalhos.

Moroni destacou nessa oportunidade que a reforma deve ser feita com objetivos de incrementar os mecanismos de controle do exercício do poder pelos representantes, de fortalecer a democracia direta ou participativa, a partir da modificação dos moldes da democracia representativa vigente, de assegurar a democratização da informação, e de garantir maior transparência na execução das plataformas de governo.

Merece destaque também a atuação da *Plenária Nacional dos Movimentos Sociais* que se comprometeu em realizar uma série de manifestações e eventos em prol do plebiscito pela reforma via assembleia constituinte. Destaca-se, ainda, o crescimento da incidência de eventos acadêmicos tendo a reforma como tema central das discussões e debates.

---

<sup>67</sup> Necessário explicitar que na página do movimento não fica claro quantos votos no total foram coletados. Havendo informação somente de que o resultado foi favorável à constituinte.

<sup>68</sup> Por ocasião da abertura do 4º Seminário Interdisciplinar de Sociologia e Direito, no dia 14/10/2014.

No item a seguir serão trabalhadas criticamente as propostas aventadas. O estudo será realizado com fulcro na análise dos pontos positivos e negativos de cada uma delas. Em seguida serão trazidas outras alternativas consideradas desejáveis para o aprimoramento do modelo de democracia brasileiro, no que toca ao aumento da transparência política, da atuação responsável dos representantes e da participação popular no governo. Medidas para o retorno à noção de cidadania como exercício de poder, e não como mero *status* de direito e instrumento de delegação de poder aos representantes.

### **3.5 – Elementos para a democratização do atual regime político brasileiro**

Após breve contextualização da democracia e do sistema político brasileiros, bem como das principais propostas de reforma política em discussão é necessária a abordagem crítica quanto ao que está sendo sugerido pelos diferentes participantes do jogo político. Essa abordagem será desenvolvida no item em curso, com vistas a levantar a reflexão sobre até que ponto as propostas realmente se prestam a aprimorar a democracia pátria a torná-la mais próxima da verdadeira democracia. A escrita é orientada no intuito de pensar formas de suprir as falhas no funcionamento do modelo brasileiro de democracia destacadas no capítulo anterior.

Serão analisados os temas que figuram entre todas as propostas de reforma colocadas nos itens anteriores. E, em momento posterior, elencar-se-ão sugestões de medidas que realmente estejam aptas a modificar o sistema brasileiro e melhorá-lo, visando o retorno do poder para o povo, seu titular originário.

#### **3.5.1 – Financiamento de campanhas e tempo de acesso aos meios de comunicação**

O principal ponto de discussão é o financiamento das campanhas políticas. Encontra-se em vigor no país o sistema de financiamento misto em que é permitido o acesso a fontes públicas e privadas de recursos pelos candidatos. A parte pública do financiamento é feita com o uso dos recursos recebidos do Fundo Partidário, bem como a partir da disponibilização sem custo para os partidos e candidatos de tempo na televisão aberta e no rádio. O Estado se encarrega de efetuar compensação fiscal às emissoras pelo uso do tempo para o horário político. A porção privada do financiamento

é obtida através de doações realizadas por pessoas físicas e jurídicas para os candidatos e para os partidos políticos.

Existe um limite estabelecido por lei para as doações, como já abordado. Para pessoas físicas, as doações podem ser feitas em valor não superior a 10% dos seus rendimentos brutos (tomam-se como base para verificação do limite os valores auferidos no ano anterior à eleição). Pessoas jurídicas, por sua vez, podem doar até 2% do faturamento bruto (também se tomam como base para o limite os valores auferidos no ano anterior às eleições). Entretanto, esse limite não se mostra suficiente para obstar o abuso e a excessiva influência do poder econômico nos pleitos eleitorais.

O financiamento exclusivamente público, defendido pelo PT e pelo PSOL, por vedar a utilização de recursos privados para o custeio das campanhas, é visto como meio mais viável de obstar o abuso de poder econômico que tanto tem afetado o andamento as disputas eleitorais.

Entende-se, ainda, que seria alternativa viável para a redução dos gastos com as propagandas políticas, pois os recursos seriam limitados para todos os partidos. Ademais, dificultaria a utilização de recursos não contabilizados, os famosos “caixas 2”, e a realização de troca de favores com grupos de poder que vicia a execução dos mandatos políticos em prol da obtenção de apoio financeiro (sendo o repasse público a única fonte de custeio das campanhas a fiscalização seria facilitada).

Como reforça Luis Roberto Barroso (2010, p. 20) em relatório com propostas da OAB, “com a limitação drástica do custo das campanhas líticas, a ilicitude será mais facilmente detectável e haverá interesse dos partidos na fiscalização recíproca”.

Para assegurar um maior equilíbrio das campanhas e o efetivo óbice ao abuso de poder econômico, advoga-se ser necessário que o repasse do Fundo Partidário para essa finalidade seja efetuado de forma diferente da realizada até o momento. Atualmente o repasse é feito da seguinte maneira: 5% do valor total são distribuídos igualmente entre as legendas existentes, ao passo que os demais 95% são entregues em proporção aos votos obtidos nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados (ou seja, os partidos mais votados recebem valores mais vultuosos que os menos votados).

A proposta do PSOL<sup>69</sup> – Partido Socialismo e Liberdade – quanto à reformulação do repasse parece razoável e justa. O PSOL propõe que a divisão

---

<sup>69</sup> Proposta de reforma política disponível na página do partido em questão: [www.psol50.org.br/site/paginas/44/reforma-politica-do-psol](http://www.psol50.org.br/site/paginas/44/reforma-politica-do-psol). Acesso em 03/02/2015.

igualitária dos recursos seja realizada sobre 50% dos valores do fundo, e os 50% restantes sejam distribuídos de forma variável em proporção à representação que o partido tenha na Câmara dos Deputados.

Outra medida desejável para a promoção de obstáculos à influência do poder econômico nos pleitos eleitorais é a divisão equitativa dos tempos de televisão e rádio entre os partidos políticos, especialmente nas eleições para cargos do Executivo. É importante que essa distribuição equânime ocorra também com relação ao tempo cedido para as propagandas institucionais das legendas devidamente registradas, como forma de dar igual oportunidade de exposição das propostas políticas e do alinhamento ideológico dos partidos.

Voltando ao financiamento, a OAB apoia em princípio o financiamento exclusivamente público das campanhas, desde que combinado com o escrutínio por lista preordenada pelos partidos.

A conjugação de campanhas milionárias e financiamento privado têm produzido resultados desastrosos para a autenticidade do processo eleitoral e para a transparência das relações entre o Poder Público e os agentes econômicos. [...] as campanhas assumiram um custo proibitivo, afastando da política os candidatos que não disponham dos recursos necessários. O financiamento exclusivamente público, combinado com a lista preordenada, reduziria os custos e produziria um novo equilíbrio na disputa eleitoral, além de favorecer a disputa ideológica. [...] a influência dos agentes econômicos na arena parlamentar seria reduzida, afastando-se o risco de que as doações de campanha venham a se converter em favorecimentos indevidos por parte do Poder Público (BARROSO, 2010, p. 20).

A citação leva a outro ponto bastante debatido: a formatação do sistema eleitoral.

### **3.5.2 – Sistema eleitoral**

O Brasil adota contemporaneamente o sistema proporcional de lista aberta para as eleições de deputados e vereadores. Nas eleições para os cargos do Executivo vigora o sistema majoritário.

O sistema proporcional tem o manifesto objetivo de promover a representatividade de todos os setores da sociedade na formação do Legislativo. Foi pensado de forma que a votação obtida pelo partido determine a número de cadeiras a que ele terá direito.

O sistema proporcional de lista aberta ou desordenada dá ao eleitor a possibilidade de votar no partido ou no candidato da sua preferência (independente da opção, os votos se prestam inicialmente para determinar o número de cadeiras conquistadas pela agremiação partidária). Estabelecido esse número pela operação de divisão do número de votos do partido pelo quociente eleitoral, consideram-se eleitos os candidatos que tiverem recebido maior número de votos individuais, até o preenchimento das vagas.

Pesa contra a lista aberta o estímulo ao apelo à “solução celebridade” pelos partidos, como forma de promover o recebimento de larga soma de votos, sem preocupação com a existência de afinidade dos candidatos lançados com o programa partidário. A busca vazia por votos é prejudicial ao fortalecimento institucional e ao compromisso do povo com o papel que o voto deveria possuir. Ademais, existe sempre o perigo de que a votação massiva nessas celebridades alavanque a eleição de candidatos que defendam orientações diversas ou opostas entre si, gerando grave distorção na representatividade. Deve-se ter em mente que o eleitor médio não compreende o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro, não prevendo as consequências que o voto na celebridade da vez pode acarretar.

Esse modelo de lista aberta gera a divisão e disputa intrapartidária, legando o embate programático interpartidário ao segundo plano. Cada candidato tem que se preocupar com o fato de o partido atingir o quociente eleitoral e, ao mesmo tempo, em ter mais votos que os demais concorrentes do partido. A necessidade de angariar o maior número possível de votos pessoais faz com que os pleiteantes se empenhem individualmente na captação de recursos para a realização da sua campanha, criando um verdadeiro mercado de financiamento, em que o recebimento de doações privadas pode ser feito em troca da promessa de favorecimentos posteriores. Há, assim, um claro aumento do custo das eleições, além da garantia de vantagem no pleito para quem tenha maior poder econômico.

No sistema proporcional de lista fechada o eleitor vota no partido com base em lista preordenada por ele e divulgada. A lista preordenada define a ordem de preenchimento das vagas eventualmente conquistadas pelo partido. Os defensores desse modelo explicam que ele é propício ao fortalecimento dos partidos políticos, pois faz com que a escolha do eleitor seja realizada após a avaliação das plataformas partidárias em disputa, diminuindo o peso das personalidades que estejam na lista. Os que são

contrários ao sistema proporcional de lista fechada argumentam que ele permite a eleição de pessoas desconhecidas, uma vez que o eleitor tenderia a atentar somente para os primeiros candidatos da lista, e que se presta a fortalecer oligarquias partidárias.

Existe também o sistema proporcional de lista flexível. Nesse modelo, o eleitor continua tendo a possibilidade de votar no candidato ou no partido, e os votos para efeito da determinação das cadeiras conquistadas pela legenda continuam a ser computados para o partido nesse primeiro momento. A diferença em relação ao sistema de lista aberta é que os partidos devem registrar de maneira ordenada os candidatos que ocuparão as vagas obtidas. Essa é definida por meio de votação secreta de todos os filiados ao partido. O eleitor ao dirigir o voto para um candidato específico pode alterar a ordem prefixada e registrada pelo partido (caso o candidato que receba grande soma de votos nominais figure na lista inicial atrás de outro que receba menos votos nominais, por exemplo).

Entre as propostas aventadas há ainda a de adoção do sistema majoritário para a eleição de deputados e vereadores, com o propósito de assegurar a representação somente dos candidatos mais votados. O argumento manejado para a defesa do sistema é o de que ele reforçaria o sentimento de representatividade do eleitor.

Esse sistema pode ser de maioria simples – é eleito quem receber mais votos – que no Brasil ficou conhecido como voto distrital puro. No voto distrital todos os estados federados são divididos em distritos eleitorais e cada distrito elege um candidato (sempre o mais votado). Nesse modelo cada partido só pode lançar a candidatura de um candidato por distrito, e os eleitores votam em somente um candidato. Essa eleição de um candidato local reforçaria ainda mais o sentimento de representatividade, ao aproximar a população do representante, favorecendo a fiscalização e a cobrança pelo exercício do mandato em prol do povo. Os que se manifestam contra o voto distrital puro afirmam que ele enfraquece os partidos políticos e dificulta a eleição de representantes de minorias.

O sistema majoritário para eleição de deputados e vereadores pode ser, ainda, do tipo misto – voto distrital misto. Esse modelo combina o voto majoritário distrital com o voto em lista fechada. Divide-se, assim, o número de vagas existentes para que metade seja preenchida pelo voto distrital nos moldes narrados anteriormente, e a outra metade seja preenchida pelo voto no partido (de acordo com a lista elaborada). O eleitor tem de votar duas vezes: escolhe primeiro entre os candidatos do seu distrito e depois vota em

um partido que apresentou lista fechada. Essa é a proposta defendida pelo PSDB, como previamente abordado.

Os que defendem o modelo alegam que ele combina as vantagens do voto distrital com as benesses do voto proporcional, proporcionando o fortalecimento dos partidos e a representatividade a um só tempo. Contra o voto distrital pesa o fato de ele propiciar a desmobilização partidária a partir do reforço ao personalismo de figuras locais, conforme assevera Domenico Losurdo (2004, p. 209). O autor, abordando os benefícios alegados pelos aristocratas que pensaram o sistema em comento, destaca a sua capacidade de “[...] barrar uma politização demasiadamente capilar e garantir uma influência dos notáveis locais, consagrada pelo costume e pela atitude tradicional de reverência [...] não afetada pela influência perniciosa dos partidos políticos”.

Há, ainda, o sistema majoritário de dois turnos. Nele, o país é dividido em distritos eleitorais. Cada partido pode apresentar um candidato por distrito, e os leitores votam em apenas um candidato. Exige-se que o eleito alcance a maioria absoluta dos votos para vencer o pleito. Caso nenhum atinja esse volume de votos, os mais votados disputam novamente, como acontece nas eleições para os cargos do Executivo. Este último modelo é flagrantemente inviável para eleições de deputados e vereadores, por ser demasiadamente dispendioso (além de ser negativo em termos de assegurar a representatividade de minorias).

Entende-se que o sistema proporcional para a eleição de deputados e vereadores é medida mais voltada a assegurar a oportunidade de eleição de representantes de minorias. E entre os modelos existentes o de lista fechada é mais adequado ao necessário fortalecimento dos partidos políticos, ao focar mais o partido e um conjunto de propostas institucionais, fruto de deliberação dos seus membros, do que os indivíduos da lista, operando a diminuição do personalismo na disputa. Revela-se mais propício, ainda, para a diminuição do custo das campanhas, pois serão feitas em conjunto, e para a quebra da lógica competitiva intrapartidária, como reforça Barroso:

O sistema de lista desordenada exerce, portanto, um papel central na reprodução dos desvios tradicionais do sistema político brasileiro. Daí a importância de sua substituição. O sistema de lista fechada elimina a competição entre candidatos do mesmo partido, que passam a se beneficiar mutuamente. Isso permite que as campanhas sejam unificadas, reduzindo os custos de forma drástica e quebrando a perversa lógica econômica do mercado de financiamento eleitoral. Além disso, o foco das campanhas é naturalmente deslocado para as diferenças programáticas entre os partidos, privilegiando o caráter ideológico das eleições e não mais as disputas

peçoais. Por fim, o fortalecimento dos partidos tende a facilitar a formação de maiorias políticas de sustentação do Governo e institucionaliza as relações de poder, ao diminuir a possibilidade de barganha individual de apoio por cada parlamentar. (BARROSO, 2010, p. 16).

Além da valorização partidária, esse modelo forçaria o eleitor brasileiro a mudar de postura e dar mais atenção às plataformas de governo de cada legenda. Como forma de evitar a ampliação de poder por parte de eventuais oligarquias dentro do partido, a ordenação da lista deveria se instituir por meio da votação de todos os filiados ao partido. Poderia ser fixada uma data para que esse tipo de votação fosse realizada no interior de cada instituição partidária. Acredita-se que a instituição desse procedimento para a definição da lista poderia servir de atrativo para que os cidadãos se engajassem mais na política, se sentissem atraídos a se filiar a um partido alinhado aos seus ideais.

Quanto às propostas de adoção do voto distrital, em que pese o argumento favorável de que ele fortalece a representatividade e a fiscalização do eleitor, é sempre necessário vislumbrar que, por outro lado, essa modalidade dá azo ao abuso do poder econômico ao possibilitar que elites locais se perpetuem no poder, além de estimular o clientelismo.

### **3.5.3 – Coligações partidárias**

A discussão sobre o sistema eleitoral conduz a outro ponto polêmico: as coligações partidárias. Ponto que gera muita discussão, sobretudo em eleições proporcionais. A sua formação é admitida no Brasil com intuito explícito de permitir que partidos pequenos consigam atingir o quociente eleitoral e eleger representantes. Entretanto, na prática muitas coligações são formadas sem qualquer comunhão de propostas e orientações ideológicas entre os componentes, com o objetivo real de ampliar o tempo de televisão e de rádio.

Compreende-se que a sua admissão, nos moldes em que ela acontece, não é benéfica para o bom funcionamento da democracia pátria. Tanto por permitir a manutenção de legendas que não visam participar efetivamente da política, mas querem se valer dos benefícios oriundos de trocas de favores no jogo político, quanto pelo fato de a má atuação desses partidos menores e de coligações de interesse macularem a imagem institucional dos partidos políticos de uma forma geral perante a sociedade. A livre admissão de formação de coligações em eleições proporcionais contribui para o

estímulo à proliferação excessiva de legendas e para a farra de uniões sem qualquer aderência temática, que visam somente interesses privados em detrimento do interesse do povo.

Entretanto, a formação de alianças entre duas ou mais agremiações – como federação partidária – desde que respeitada a elaboração de um projeto comum, previamente traçado e divulgado, e a impossibilidade da sua dissolução imediatamente após o pleito, é vista como forma de sanar os prejuízos que a vedação completa de coligações poderia gerar, especialmente para os partidos menores. Funcionaria assim: durante o período do mandato os partidos envolvidos na federação atuariam em conjunto em prol da consecução do plano exposto na campanha.

Embora entendendo ser viável a manutenção das coligações nas eleições majoritárias, é absolutamente desejável que elas sejam formadas com o mesmo espírito das federações partidárias defendidas, com um compromisso prévio e plano de atuação conjunta dos partidos envolvidos divulgados antes da eleição, para que o povo saiba em que medida a execução das propostas divulgadas será conjunta.

Tanto nas coligações em eleições majoritárias, quanto no caso de federações partidárias em eleições proporcionais, para que se fortaleçam os partidos políticos, as alianças têm de ser verticalizadas, evitando a adoção de posturas contraditórias por membros de um mesmo partido nos diferentes Estados federados. O respeito à verticalização – a validade da aliança para as eleições em todas as esferas: municipal, estadual e federal – é imprescindível para a sedimentação da identidade dos partidos e do retorno das plataformas políticas para o centro das atenções, no lugar da figura individual dos políticos.

Em virtude da importância histórica dos partidos políticos, enquanto espaços de discussão das demandas populares e de participação política, bem como da liberdade de associação que deve vigorar em uma democracia, é preciso assegurar o pleno direito a organização e funcionamento partidário.

#### **3.5.4 – Cláusula de barreira**

A possibilidade de instituição de uma cláusula de barreira ou de desempenho para o reconhecimento de partidos também tem sido objeto de debate. Trata-se de mecanismo que afeta sensivelmente a representação dos partidos políticos. Isso porque

determinaria que um partido somente poderia permanecer em pleno funcionamento, fazendo jus aos benefícios como acesso ao fundo partidário e ao tempo de propaganda eleitoral e partidária gratuitas, caso obtivesse um percentual determinado (as propostas existentes fixam em 1%) de votos válidos nas eleições para deputado federal, distribuídos em uma dada proporção entre os Estados federados.

A proposta de adoção de cláusula dessa natureza conta com a adesão dos grandes partidos, e com a oposição dos menores. Seus defensores a enxergam como forma de obstar a proliferação dos partidos de aluguel, que são formados somente como meio de acesso aos benefícios que circundam o jogo político. E os opositoristas alegam que a sua instituição é colocada em pauta com o objetivo de enfraquecer os partidos combativos que se opõem aos tradicionais.

Em um país que se diz democrático o direito de colocar em funcionamento uma organização partidária deve ser integralmente garantido. E o pleno funcionamento de uma legenda depende diretamente do recebimento dos repasses do fundo partidário e do acesso aos meios de comunicação de massa, para que possa divulgar suas ideias e projetos. Tal acesso é o meio mais profícuo para se atrair futuros filiados que comunguem dos objetivos da legenda. Assim, entende-se que a instituição de cláusula de barreira não é uma medida benéfica para a democracia brasileira, havendo outras atitudes que podem ser mais eficazes contra a multiplicação subjetivamente interessada das legendas partidárias.

### **3.5.5– Suplência no Senado Federal**

Hoje em dia cada senador é eleito com dois suplentes, que assumem o seu lugar caso ele seja nomeado para um cargo de ministro, secretário de estado ou de prefeitura, de presidente da república ou vice, de governador ou vice, de prefeito ou vice, e caso saia em missão diplomática temporária. Há a previsão de substituição, ainda, caso o senador tire licença com duração superior a 120 dias, renuncie ao cargo, faleça ou sofra cassação.

Existem propostas no sentido de extinção da suplência. Houve também a PEC nº. 37/2011 do Senado que propunha a diminuição do número de suplentes de dois para um e estabelecia vedação para a eleição de suplentes que sejam cônjuges, parentes

consanguíneos ou afins até o segundo grau. A PEC em comento foi rejeitada em julho de 2013.

O que pesa contra a manutenção da suplência é a prática corriqueira de que os suplentes sejam os financiadores da campanha. Além do fato de o eleitor não escolhê-los diretamente, em muitos casos não tomando conhecimento de quem sejam os suplentes do candidato votado.

A forma de seleção do suplente vigente viola a representatividade, uma vez que o voto é dado com base na figura do candidato titular, são as propostas dele (que não necessariamente serão encampadas pelo seu suplente) que são avaliadas. O poder de escolher os membros do Legislativo deve ser do eleitor, de forma que a designação dos suplentes também deve ser feita por via de eleição. Ou ser extinta a suplência e criadas outras regras para a substituição dos senadores, como por exemplo, a assunção ao cargo do primeiro senador mais votado que não tiver sido eleito.

### **3.5.6 – Fim da reeleição**

A reeleição sempre foi admitida para os cargos do Legislativo. Em relação aos cargos do Executivo, a possibilidade de reeleição para mandatos consecutivos foi inserida no ordenamento jurídico a partir de 1997, com a aprovação da emenda constitucional nº. 16/1997.

A aprovação da inserção da reeleição se deu, em parte, em virtude do amplo apoio popular de que gozava o governo de Fernando Henrique Cardoso. Mas o processo de aprovação da emenda constitucional nº. 16/1997 foi marcado por denúncias sobre a existência de um esquema de compras de votos favoráveis.

Apesar dos argumentos sobre os benefícios da reeleição, no sentido de propiciar a realização de um trabalho mais profundo pelos chefes do Executivo e do Legislativo, a rotatividade dos ocupantes do poder é necessária para a promoção dos valores republicanos. Valores esses pensados como resposta aos problemas da democracia de como conduzir um governo onde os mesmos que mandam devem obedecer, maior problemática do direito/dever da democracia enquanto governo do povo. O prejuízo à representatividade acontece já que em uma sociedade cada vez mais plural as demandas e os interesses mudam, devendo ser acompanhados da renovação do parlamento para

que as leis e a fiscalização dos atos do Executivo reflitam, de fato, o que o povo quer naquele momento.

Defende-se, dessa maneira a necessidade de extinção da possibilidade de reeleição para mandatos sucessivos tanto nas eleições para os cargos do Executivo, quanto para os cargos do Legislativo. Entende-se que dita vedação trabalharia a favor também da mitigação da perpetuação de oligarquias<sup>70</sup> no poder.

### **3.5.7 – Coincidência das eleições e unificação do tempo de mandato**

As eleições acontecem no Brasil a cada dois anos. A sua realização mobiliza órgãos públicos e instituições privadas, além de demandar gastos, tanto por parte do Estado, quanto por parte dos candidatos e partidos.

Com vistas a diminuir o abuso do poder econômico e de cortar os gastos excessivos que predominam atualmente nos pleitos políticos, surgem, como abordado propostas de que as eleições passem a ocorrer em uma mesma data para todos os âmbitos da federação. Enxerga-se a medida como benéfica, como forma apta a reduzir de fato os custos com as eleições e os impactos econômicos, paisagísticos e sociais produzidos com a sua realização.

Quanto à proposta de unificação dos mandatos, com a redução do mandato de senador (atualmente de oito anos) e a ampliação do período de quatro para cinco ou seis anos para todos os cargos, entende-se controle sobre o seu exercício seria facilitado. Igual período de atuação para todos os cargos dentro das suas competências facilitaria a avaliação quanto ao desempenho de cada representante, favorecendo a comparação.

### **3.5.8 – Outras medidas democratizantes**

Os assuntos que figuram de forma mais recorrente entre as propostas de reforma política trabalhadas não contemplam algumas medidas de ampliação da participação do povo no exercício do poder, providência necessária para aprimoramento possível da democracia brasileira. Tampouco abordam satisfatoriamente modificações orientadas

---

<sup>70</sup> A possibilidade de reeleições, sobretudo nos cargos do Legislativo, milita a favor da perpetuação de elites e clãs familiares no poder. Ocasiona a continuidade da atividade de políticos profissionais, que fazem o que for necessário para vencer a competição eleitoral, sem real engajamento com o melhoramento das condições de vida no país e com o aprimoramento da democracia.

pela preocupação de sanar o sentimento de repúdio em relação à política e de enojamento com a sua prática.

Tem-se ciência de que a simples reforma política não seria suficiente para transformar a democracia brasileira em um regime mais compatível com a concepção adotada de democracia. Entretanto, reconhece-se que dita reforma possui potencial de desencadear melhoramento desejável, que pode ser o ponto de partida para novas transformações. Com base nessas convicções, elencar-se-ão outras medidas que julga-se oportunas, e que se entende que deveriam ser inseridas no horizonte da reforma política.

Entre alternativas que resultariam em modificação significativa do sistema político, acrisolando a democracia brasileira e diminuindo a sensação de crise de representatividade, apontam-se: a instituição da revogabilidade dos mandatos dos representantes políticos por parte dos eleitores; a regulamentação do preceito constitucional que institui os instrumentos de democracia participativa – referendo e plebiscito – com o alargamento do seu emprego, a partir do seu manejo como instrumento de controle do processo político pelos eleitores; a vedação legal da contratação de cabos eleitorais, com a tipificação da manutenção de cabos eleitorais pagos como crime eleitoral; diminuição das exigências para a propositura de projetos de lei de iniciativa popular; e regulamentação da mídia.

O tópico em desenvolvimento é escrito com o intuito de aventar medidas que se considera necessárias, mas que não estão recebendo a devida ênfase nos discursos e debates sobre o tema. Não se manifesta pretensão de tratar de forma elaborada cada uma dessas medidas. Tem-se consciência de que cada proposta aqui colocada tem potencial para ser objeto de pesquisas isoladas. Sabe-se que a análise profunda desses temas exige o emprego de análises e ponderações mais aprofundadas que as dispostas a seguir.

No que diz respeito ao controle do exercício do mandato político, observa-se que a Constituição Federal de 1988 não apresenta mecanismos suficientes. Existe apenas a possibilidade de *impeachment* dos representantes do Executivo em caso da prática comprovada de crime de responsabilidade (artigos 51, 52, 85 e 86 da CF/88 e artigo 14 da Lei nº. 1.079/1950). E a perda de mandato parlamentar nas hipóteses previstas pelo art. 55 da CF/88, que vão desde a infração das proibições do art. 54, passando pela quebra de decoro, até a condenação criminal em sentença transitada em julgado.

Nas duas previsões a perda do mandato está vinculada à transgressões legais e à violação de obrigações atinentes ao cargo. Assim, não há previsão de qualquer forma de

controle no que toca o cumprimento das promessas de campanha, ou mesmo o exercício das funções em desacordo com a vontade manifesta do povo. E a abertura para a participação direta do povo no processo de *impeachment* se resume à possibilidade legal de oferecer denúncia fundamentada com as provas do crime de responsabilidade imputado. Já no caso de perda de mandato parlamentar é praticamente nula, sendo facultada somente a participação indireta, através da provocação de partido político com representação no Congresso Nacional ou de parlamentar.

O poder de revogação do mandato dos representantes políticos pelo povo é designado em alguns ordenamentos pela palavra inglesa: *recall*. No Brasil atualmente não existe mecanismo que coloque nas mãos do povo essa possibilidade. Somente o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal podem destituir um governante ou um parlamentar.

Se o princípio forte da igualdade deve prevalecer em uma democracia e se o titular maior do poder é o povo, não há motivos para se retirar das suas mãos o poder de ser consultado sempre que houver uma denúncia fundamentada contra algum representante político a respeito da sua permanência. Tampouco se entende justificável a vedação a que o cidadão possa deflagrar processos de apuração acerca de alguma violação que dê ensejo à perda do mandato dos representantes do Executivo e do Legislativo.

Com base no mesmo argumento, não parece haver razão para que a possibilidade de revogação do mandato pelo povo não possa ser deflagrada quando comprovadamente a atuação do político não condizer mais com os interesses predominantes, ou quando o político romper com pactos firmados durante o período eleitoral.

Além de colocar mais poder direto nas mãos do povo, aproximando-o novamente das decisões políticas fundamentais, a adoção do *recall* (e sua admissão para quebras de promessas de campanha) estimularia a atuação responsável e mais comprometida dos representantes. Haveria maior preocupação com as propostas veiculadas nas eleições, e mais cuidado ao elaborar as plataformas de governo, a fim de compô-las com medidas de fato exequíveis.

Conta a favor da revogabilidade como forma de estimular a responsividade dos políticos a ideia de que fazê-los experimentar a perene sensação de instabilidade (como ocorre com a grande maioria dos trabalhadores de outros setores), os estimularia a despender o máximo de esforço durante todo o mandato para executar seu ofício.

Quanto aos mecanismos de democracia participativa, a Constituição de 1988 possui um modelo democrático misto, caracterizado por uma mescla entre a democracia direta, representativa e participativa. Os principais instrumentos da democracia direta presentes na Constituição pátria são o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, consoante disposição do artigo 14 (esmiuçada pela Lei nº. 9.709 de 1998<sup>71</sup>). A democracia participativa encontra-se contemplada na possibilidade de extensão da vida política à esfera social, com a previsão do texto constitucional no artigo 5º, em seus incisos XVII a XXI<sup>71</sup>.

Apesar da previsão de alguns instrumentos de democracia direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, a sua efetiva utilização não é realizada. Desde a promulgação do Brasil somente houve um plebiscito e um referendo nacionais (somados a um plebiscito em nível estadual realizado no Estado do Pará, cerca da possibilidade de desmembramento dando origem a outros dois Estados federados). Sendo assim, a parcela de democracia participativa tem sido mantida em segundo plano, em prejuízo ao exercício do poder popular.

Para o efeito de ampliar a sua incidência e as modalidades institucionalizadas, as constituições dos países que compõem o Novo Constitucionalismo Latino americano revelam-se inspiradoras. A alusão à experiência do constitucionalismo é breve, somente para comprovar que há muito que se pensar e relação aos instrumentos de participação existentes, que fazem vez mais de figuras decorativas na constituição que de reforço ao poder do povo.

A Constituição Brasileira de 1988 traz em seu bojo mecanismos considerados inovadores a seu tempo, como recursos para uma maior participação popular e ampliação de direitos coletivos. No entanto, tem-se a sensação que suas previsões não são utilizadas com a frequência ou do modo que deveriam para se assegurar uma maior injeção do poder popular junto às decisões estatais. A partir de um estudo comparado com seus vizinhos sul-americanos, é possível inspirar-se em diferentes métodos de participação popular direta que vêm demonstrando resultados; a Colômbia, por exemplo, resgatou seus princípios de soberania popular e conta com uma ação de

---

<sup>71</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar; XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento; XIX - as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado; XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado; XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente; [...] (BRASIL, 1988).

inconstitucionalidade cujo titular pode ser qualquer cidadão, sem necessidade de representação; já a Venezuela divide seu poder público em cinco poderes independentes (Legislativo, Executivo, Judicial, Cidadão e Eleitoral), sendo o Poder Cidadão<sup>72</sup> a instância máxima. (PASTOR, 2013 *apud* WOLKMER, 2013, p.43-51).

O único plebiscito nacional ocorreu em 21 de abril de 1993, em razão do cumprimento do artigo 2º do ADCT, que previa que a realização de plebiscito no dia 07 de setembro de 1993, para a definição da forma e do sistema de governo brasileiros, a data da realização foi modificada por força da emenda constitucional nº. 2 de 1992. O eleitor foi instado a decidir entre a forma de monarquia ou república, e entre o sistema presidencialista ou parlamentarista. Restou vitoriosa a manutenção da forma de governo republicana e do sistema de governo presidencialista.

Em 23 de outubro de 2005 aconteceu o único episódio de referendo. O objeto da consulta foi a permissão ou proibição do comércio de armas de fogo e munições no país. A consulta foi motivada pela alteração do artigo 35 do Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003), que passava a proibir o comércio de armas e munições podendo gerar grande impacto na indústria bélica do país. O povo decidiu pela rejeição da alteração da lei em comento, mantendo a possibilidade de comércio.

Por fim, quanto à iniciativa popular, a simples leitura dos dispositivos da Lei nº. 9.709/1998 que a disciplina já é suficiente para perceber que a burocratização do procedimento é o principal óbice para que o cidadão possa exercer o poder de propor leis. Sendo urgente a facilitação do processo, a partir da diminuição das exigências quanto às assinaturas e à proporção da adesão ao projeto popular.

---

<sup>72</sup> Capítulo IV. Del Poder Ciudadano.

*Sección Primera: De las Disposiciones Generales*

Artículo 273. El Poder Ciudadano se ejerce por el Consejo Moral Republicano integrado por el Defensor o Defensora del Pueblo, el Fiscal o Fiscal General y el Contralor o Contralora General de la República.

Los órganos del Poder Ciudadano son: la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, uno o una de cuyos titulares será designado por el Consejo Moral Republicano como su Presidente por períodos de un año, pudiendo ser reelecto.

El Poder Ciudadano es independiente y sus órganos gozan de autonomía funcional, financiera y administrativa. A tal efecto, dentro del presupuesto general del Estado se le asignará una partida anual variable.

Su organización y funcionamiento se establecerá en ley orgánica.

### 3.6 – Conclusões parciais

Este capítulo tem como ponto de partida a constatação de que a reforma política, colocada em relevo novamente desde as “jornadas de junho” de 2013, tem força simbólica e potencial de provocar mudanças democratizantes na democracia brasileira. Foi desenvolvido com o objetivo de estabelecer um mapa das questões mais recorrentes nas propostas de reforma política e analisá-las valorativamente.

Para cumprir os objetivos específicos determinados para o capítulo buscou-se realizar a abordagem das propostas de reforma política aventadas pelos partidos políticos com maior representatividade no Congresso Nacional neste momento (que ocupam mais cadeiras no parlamento, quais sejam: PT, PMDB e PSDB), dada a sua maior influência caso o processo de reforma fosse deflagrado atualmente. Tratou-se também de propostas formuladas por organizações da sociedade civil, em reforço à perspectiva de que a reforma política é desejada pelo povo e necessária para iniciar o combate às falhas do sistema político brasileiro, apontadas no capítulo anterior.

Após o mapeamento dos pontos nevrálgicos da almejada reforma, desenvolveu-se tópico voltado a analisar as questões mais recorrentes e valorá-las, à luz do resgate da soberania do povo. O intuito da avaliação exarada foi de verificar em que sentido as alterações estariam mais propensas à democratizar o regime político brasileiro pelo aumento do poder do povo soberano nos procedimentos de constituição do corpo de representantes políticos.

Ao final das tarefas descritas, chegou-se à conclusão de que as discussões travadas em torno da reforma ainda são demasiadamente conservadoras, deixando de contemplar medidas que poderiam produzir transformação real e verdadeiro aumento do poder do povo e exigir adoção de posturas republicanas dos representantes.

## CONCLUSÃO

A fim de realizar um balanço sobre as questões levantadas no momento inicial da pesquisa desenvolvida e das conclusões encontradas, faz-se imperioso rememorar alguns eixos delineados no início da investigação que resultou na presente dissertação. Como disposto na introdução, o objeto do trabalho de pesquisa é a suposta crise da democracia, tratada de forma mais corriqueira como “crise de representatividade”.

Tendo em vista que a maioria dos Estados existentes utiliza a democracia como parâmetro para um regime de governo desejável, em aparente contradição com a noção de crise, surgiram os questionamentos colocados como problemas orientadores da investigação.

O problema central levantado pode ser traduzido pela seguinte questão: a democracia está em crise contemporaneamente? Essa questão motivou ao levantamento de arcabouço teórico e prático que pudesse subsidiar a tese da crise. Para a análise de sintomas empíricos da alarmada crise estabeleceu-se o recorte na democracia brasileira contemporânea. Referido problema central, em comunhão com os sintomas empíricos verificados, dá azo a outro problema: a democracia brasileira vive uma crise de representatividade? E esse questionamento, por sua vez, abre caminho para outros: há como fugir da representação em alguma medida nas democracias contemporâneas? De que maneira atenuar o desgaste da democracia brasileira? A reforma política seria um caminho?

Como hipótese, partiu-se da premissa, lastreada em pesquisa bibliográfica preliminar, de que a democracia não padece de uma crise, por não haver outro regime de governo cogitado para se colocar em seu lugar. A explicação encontrada em momento inicial para que a afirmação da crise ganhasse tanta ênfase, foi a constatação de que há indicativos de que o modelo de democracia liberal é que estaria sendo bombardeado por crises parciais, em demonstração de desgaste. Entende-se que essas sucessivas crises parciais refletem a incidência de um processo de lenta transformação da democracia como um todo. Essa hipótese parece razoável pelo aumento de

modificações constitucionais no mundo no sentido de ampliar a participação (em demonstração da transformação sucessiva da representação política também).

A transição a que a democracia se submete, em que se assiste a inserção de instrumentos voltados à maior participação do povo nos rumos da política, revela a insuficiência dos modelos liberais tradicionais. Nota-se o crescimento da preocupação social nos ordenamentos jurídicos ocidentais, a partir da normatização de deveres impostos às instituições do mercado no que tange à sua responsabilidade em relação à gestão do seu capital humano e de normas quanto à responsabilidade pelos impactos socialmente e ambientalmente nocivos de suas atividades. Percebe-se o crescimento também no rol de direitos de caráter social reconhecidos.

Trata-se de um tema de relevância perene, haja vista a longevidade da sua discussão. E a abordagem dele no presente momento traz a reboque outra temática central e importante: a reforma política.

O trabalho foi dividido em duas partes. A primeira parte de cunho conceitual, em que se analisou a democracia (a partir de três modelos), a representação política e a cidadania dentro da teoria democrática, com o objetivo de preparar o caminho para as reflexões provocadas pelo problema de pesquisa. A segunda parte, dividida em dois capítulos: o primeiro voltado à abordagem dos aspectos teóricos e práticos que reforçam a concepção da crise de representatividade, em que se realizaram uma gama de reflexões sobre a noção de “crise” e voltou-se o olhar quanto aos sintomas empíricos do desgaste para a situação da democracia brasileira na contemporaneidade; e o segundo escrito no intuito de analisar o retorno à centralidade da reforma política no Brasil, em que se destacaram as propostas de reforma dos partidos políticos com maior representatividade no Congresso Nacional e de grupos da sociedade civil, e buscou-se estabelecer um olhar crítico acerca do potencial de real modificação que as medidas sugeridas apresentam, como possível caminho para minorar o déficit democrático no Brasil.

A primeira parte dedicou-se a trabalhar os contornos conceituais de democracia, de representação política e de cidadania. Buscou-se estabelecer as implicações da polissemia de todos os institutos analisados, bem como o efeito dos eventos que marcaram a sua conjunção no modelo democrático mais adotado nos países ocidentais: o liberal. Suscitaram-se, ainda, críticas acerca da noção de crise, a fim de apresentar perspectivas de que ela seria na realidade um “não problema”, com base em diferentes

perspectivas da representatividade. Ao final dessa parte inaugural foi estabelecido um parâmetro a ser observado em todo o desenvolvimento da segunda parte, quanto ao que se entende e adota como orientação quando se fala de democracia, representação política e cidadania.

Viu-se que a democracia constitui um conceito contestado, por não possuir elementos e contornos definidos objetivamente de forma inequívoca. Apresenta, ao revés, diferentes concepções ao longo do tempo. Sendo assim, não se pode definir o que é democracia, podendo-se trabalhar somente com teorias da democracia e traçar um núcleo fundamental para esse regime estatal. Referido núcleo passa pela necessidade de soberania popular, autogoverno, liberdade e igualdade de direitos entre os cidadãos. E o modelo marxiano adotado como parâmetro vai além, fazendo da democracia forma e conteúdo ao ter como base a autodeterminação, o autogoverno e a autonomia da comunidade.

Desde a sua gênese a democracia apresenta uma desconexão entre a sua previsão teórica e a sua realização fática. Sempre existiu algum nível de descontentamento com a não verificação prática das promessas do modelo democrático concretizado. Assim, a dicotomia entre democracia real e democracia ideal é um constante na história da democracia. Essa distonia milita a favor da sustentação da noção de crise e serve de motor para a operação de transformações acrisoladoras nos modelos democráticos reais.

Demonstrou-se inclinação para considerar os parâmetros e orientações do modelo marxiano de democracia como mais próximos do que se adota como democracia. Essa inclinação se dá no plano do que se valora como mais correspondente aos ideais democráticos de igualdade, autodesenvolvimento e autogestão (embora essa adoção destoe do que Marx propõe como modelo voltado para o “agora” ao invés de orientador do “amanhã”).

Em que pese a assumida simpatia, há que se asseverar que ela não é embebida de ingenuidade, nem se deu sem a devida realização da exploração de variadas obras centradas na democracia (de autores liberais e marxistas). Reconhece-se que as compreensões de verdadeira democracia marxiana e de cidadania inerentemente ativa parecem demasiadamente distantes da exequibilidade no mundo contemporâneo. Mas acredita-se que é preciso assimilar que todo aprimoramento deve ter um ideal a ser perseguido no horizonte.

Se o progresso das democracias reais se ativer somente às condições reais do momento, ou às análises puramente práticas (que acabam por ser normativas e deturpadoras dos valores democráticos), a tendência será de continuar a reproduzir o funcionamento da democracia como meio de delegação de poder, fulminando a sua essência. De seguir a onda de algumas teorias contemporâneas que sustentam que a democracia se reduz a procedimentos de legitimação puramente formais, aos quais seria preciso acrescentar um preenchimento social.

Como assevera Renato Janine Ribeiro (2000), na modernidade a democracia se revelou somente formal nos séculos XVIII e XIX, resgatando um caráter social no século XX. Mas já os gregos viam na democracia o despontar das lutas sociais, mas no século XX ela passa de um regime meramente político para adquirir dimensão social. Entretanto, o momento do retorno à preocupação com o social na teoria da democracia não é a novidade.

Permanece no ar a questão acerca das razões por que a modernidade construiu a democracia representativa como um regime do qual, ao menos no início, se excluía o forte conteúdo social que os gregos nele depunham. A democracia como regime dos muitos congrega a um só tempo a questão do poder e das relações sociais, de forma que separar as duas esferas é um construto complexo e moderno (essa dualidade não faz parte da sua origem).

A cisão da vida em distintas esferas operada pela ideologia liberal somente se presta a esvaziar a democracia, que passa a ser vista como um mero mecanismo de operação do sistema político (como acontece na maioria das teorias atuais, que seguem uma linha descritiva, sob o argumento de uma vocação para o realismo). Nessas teorias empíricas da democracia ela resta reduzida a um método de disputa por votos, de seleção dos “melhores” representantes políticos, ou a uma série de arranjos institucionais com um punhado de direitos formais.

Compreende-se que a representação política parece contrária ao ideal desejável de cidadania ativa, de maior participação. Entretanto ela é um fato concretamente inarredável do cenário político. Ao menos enquanto persistirem os elementos do individualismo, da oposição entre Estado e Sociedade Civil, e da separação falaciosa das esferas econômica, social e política.

Diz-se que a separação é falaciosa, pois, como buscou-se demonstrar, desde os antigos um caráter social tem estado presente no caminho da democracia. Vale reforçar:

seu caráter social não é acréscimo recente a uma temática originalmente jurídica ou política. Ao contrário, o que carece de explicação é como na modernidade ao se revisitar a democracia antiga com fins de torná-la representativa e de agregar a ela os direitos humanos, opera-se a cisão entre as esferas política e social. E mais gravemente: entre a esfera econômica e a social.

As lutas sociais que entretecem a democracia não se separaram da percepção do desejo, enquanto cobiça e instinto de se obter mais. No mundo moderno as virtudes cedem lugar aos interesses. Nota-se uma economicização da vida e das relações humanas, a ponto de mesmo o que é qualitativo ser quantificado, em termos de meios e de fins, de investimentos e resultados. A razão e o cálculo econômico servem à lógica que o capital impõe e que é reproduzida inconscientemente por todos que vivem em uma sociedade capitalista.

A política moderna destituiu as virtudes de qualquer eficácia, sendo pautada somente com base nos interesses, essa seria uma das razões para a proliferação dos políticos profissionais. Virtudes e interesses se prestam a reprimir o desejo. Possuem o condão de moralizar a política. A virtude de forma direta e o interesse de forma indireta. O interesse rompe com a virtude vez que esta passa pela recusa de si, pela abnegação, ao passo que ele representa um sinal claro da afirmação de si, o si econômico medido racionalmente.

Na segunda parte iniciou-se a abordagem dos problemas atribuídos a democracia, a partir da delimitação de abordagens teóricas da suposta crise, passando num segundo momento para a enumeração dos principais sintomas empíricos que reforçam a noção de crise no Brasil.

Ao tratar dos sinais práticos, passou-se a análise dos temas correlatos, até o fim do terceiro capítulo, dentro do recorte estabelecido na democracia brasileira contemporânea. No terceiro capítulo analisou-se a questão da reforma política brasileira, tão requisitada pelos cientistas políticos como forma de sanar a situação de crise alegada.

Visando a estabelecer um panorama das propostas que possivelmente terão mais peso caso essa reforma seja implementada nos moldes de funcionamento institucional vigentes, tratou-se das propostas veiculadas pelos partidos políticos com maior peso na composição do parlamento e por organizações da sociedade civil. E, por fim, foi estabelecido um posicionamento quanto a cada um dos pontos recorrentes nas propostas

dos partidos. Complementou-se a análise com a disposição de outras medidas alternativas, mais aptas a modificar significativamente a democracia pátria, e a aproximá-la do ideal democrático de que o poder deve ser exercido pelo povo.

Justifica-se o enfoque dado à reforma política, pela verificação de que o problema imputado à democracia, ao menos no regime brasileiro, se dirige justamente ao mau funcionamento do seu sistema político. A democracia goza de apoio genérico, por ser o regime avaliado como o preferível entre todos os existentes na atualidade. Mas a democracia brasileira real é desprovida de apoio específico, ou seja, sofre críticas e contestações em decorrência da insatisfação com a atuação dos atores políticos e com a operação das instituições políticas.

A insatisfação e a situação de crise de legitimidade e de representatividade em alguns países são inegáveis, tomando como parâmetro a diferenciação entre a concepção adotada de *crise* e de *crise parcial*. Rememorando, se estabeleceu que crise é a situação de contestação popular num patamar que torna um governo, um Estado, um regime político, etc. insustentáveis, obrigando-os a se recompor, a se reinventar como única maneira de possibilitar a sua sobrevivência. Dessa forma, crise demanda ruptura com o contexto vigente, voltada à intenção de encontrar a solução para a situação negativa e insustentável. E não é o que se observa no Brasil.

Conforme demonstrado, existe um desgaste e uma descrença generalizados em relação à democracia representativa liberal e quanto à representatividade das instituições tradicionalmente existentes nos Estados Democráticos. O que não implica em uma ausência de fé no processo democrático e na democracia como melhor forma de governo existente até então. Mesmo em países em que houve ruptura com a estrutura anterior como ocorrido nos países do Novo Constitucionalismo Latino-americano, essa frustração não acarretou na negação absoluta da representação política, mecanismo necessário para a exequibilidade de governos democráticos nas grandes extensões nacionais.

No Brasil, diante da ausência de formulação de uma alternativa que promova rompimento com o modelo instituído, observa-se que não existe uma crise de representatividade, tampouco há que se falar em ameaça à existência da democracia e da representação política. Admite-se que se aborde a erosão do modelo concreto como uma crise parcial, que como tal tem impulsionado, ainda que vagarosamente, o interesse da população pela política.

O povo alega insatisfação com o funcionamento da democracia pátria, aponta as suas falhas, mas ainda se mantém de um modo geral acomodado, em sinal de que a situação não atingiu o limite. Ou seja, o desagrado ainda não é suficientemente grande a ponto de promover forte mobilização para pressionar por uma ruptura com a conjuntura vigente por meio de uma refundação do Estado.

Consoante abordado é fato que o elevado nível de tolerância do povo brasileiro e a sua postura passiva têm muito a ver com o processo de colonização e com o desenvolvimento histórico dos direitos por aqui. O brasileiro desde os tempos de colônia se acostumou a uma forte intervenção estatal e a um protagonismo do Estado em relação a todos os benefícios cedidos ao cidadão. Enxerga de forma tranquila os direitos como prerrogativas concedidas.

É certo, também, que a frustração com a situação de afastamento entre o modelo ideal de democracia e a democracia real possui uma série de fatores condutores, entre eles a influência da mídia e da sociedade global de informação, que dá maior visibilidade aos casos de corrupção e de insucessos de políticas públicas, bem como amplia exageradamente o poder de manipulação de determinados grupos de poder existentes na sociedade.

Outra questão que pesa para a insatisfação é o modelo de mandato discricionário que predomina na maioria das democracias, que faz com que o cidadão se sinta impotente em relação à atuação do representante eleito e estabeleça com ele uma relação vertical, estando em posição de inferioridade. Aliada a essa sensação de impotência, soma-se a ausência real de mecanismos para controle efetivo do cumprimento do mandato no que tange a atuação conforme as promessas de campanha.

Entre outros sintomas de insatisfação, como visto, destaca-se ainda: o mercantilismo da sociedade, o fenômeno da individualização (que, agregado à descrença nos políticos, gera menor interesse pela vida política do país e menor noção de responsabilidade por parte do cidadão), e a autonomização da economia.

Entende-se, por todas as razões dispostas, que não se pode falar em crise de representatividade no Brasil, pois ainda existe tolerância em relação às ineficiências do Estado. Isso porque o nível de mobilização para a adoção de posturas no sentido de pressionar por reformas e modificação da situação atual ainda é bastante reduzido. O incômodo crescente pode resultar em benefícios futuros, ao forçar o cidadão a se conscientizar que somente saindo da sua zona de conforto e participando da política,

seja por instrumentos institucionalizados, seja por meios informais, é que modificações substantivas serão empreendidas.

As “jornadas de junho” de 2013, mobilização ainda desorganizada e sem criação de personalidade coletiva, foram um exemplo da força que o povo pode ter se agir em conjunto em prol do seu direito/dever de participar das decisões fundamentais do Estado. As jornadas são reflexo da incidência de uma cidadania insurgente, cheia de energia potencial, porém ainda desprovida de energização suficiente para mobilização e engajamento necessário à produção de mudanças significativas.

Essa incidência de mobilizações esporádicas e episódicas começou com força, mas justamente pela falta de organização, de lideranças e de um projeto político, as tentativas de expansão e de conquista de novos adeptos vêm sendo obstadas pelo mecanismo estatal de forma eficaz. Isso se dá através da criminalização dos protestos, apoiada nesse sentido pela mídia e pela atuação dos atores de instituições governamentais.

Vale lembrar que o Estado possui fins explícitos e ocultos. Atua com vistas sempre de se manter vivo e com o maior domínio possível sobre sua conjuntura social, política e econômica. Dessa forma, o Estado só concede os direitos e liberdades que sejam estritamente necessários para a manutenção da sua sobrevivência, conforme se extrai das teorias da Razão de Estado.

Assim, para provocar a reforma almejada e sinalizada como necessária a crise e o caos se fazem necessários. E se instalam a partir do engajamento político dos cidadãos com exercício de sua consciência crítica a partir da busca pela participação não só convencional (prevista pelo Estado e de resultados previsíveis), mas pela não convencional ou informal. Há que se ter claro que não existe democracia sem atuação do povo, sem que esse titular exerça realmente o poder, ao invés de entender que suas forças se esgotam com a mera delegação após o voto.

A reforma política seria um caminho, ainda que insuficiente para se promover a ampliação dos mecanismos de participação do cidadão, e para colocar o Estado no papel de inserção da democracia na cultura (através da implantação de estruturas institucionais democráticas, que possibilitem o aprendizado e a preparação para o exercício da cidadania ativa). Esse incremento da participação milita a favor do fortalecimento da representatividade e legitimidade de um regime político. E oportuniza o aperfeiçoamento da responsabilidade e da responsividade do cidadão (que

tende a se interessar mais quando sente que a sua atuação possui impacto no funcionamento do Estado).

O argumento de que o povo é despreparado para o autogoverno, para o exercício efetivo do poder, é meramente protelatório. A abertura e o empoderamento do cidadão são medidas pedagógicas para a formação da cidadania ativa, para a retirada do povo da passividade. Somente padecendo com os seus eventuais erros se aprende a buscar verdadeiramente o acerto, e a entender que essa participação na vida pública é o caminho para as transformações sociais e políticas que se diz almejar.

Em síntese: não se vive uma crise da democracia ou de representatividade, mas um processo de lenta transformação da democracia e da representação política. Parte desse processo de transformação evidencia a falência do modelo liberal de democracia. Leva, ainda, à constatação de que o cidadão contemporâneo é irrepresentável de forma satisfatória, por se ver enredado em uma complexa teia de relacionamentos e interesses que fazem com que ele acumule uma variada gama de posições de sujeito.

As falhas apontadas no sistema político brasileiro não são propriamente desvios. São características de um sistema político imperfeito que se mantém funcionando imperfeitamente. Sendo mantido como está ou modificado de forma superficial, qualquer partido que chegue ao poder só conseguirá esse feito se entrar no jogo político pela busca vazia de votos (que envolve a formação de coalizões e alianças nocivas motivadas pela busca de uma suposta estabilidade e governabilidade), caindo na reprodução da imperfeição do sistema.

Diante de todas as reflexões proporcionadas pelo mergulho na investigação realizada, muitos pontos ficam em aberto. Subsiste a vontade de dar seguimento à pesquisa levantando questões mais profundas que atravessam o caminho da democracia.

Observa-se que não há como se pensar em democratização dos modelos reais de democracia com o objetivo de eliminar as relações de poder. A vida em sociedade pressupõe a existência de relações dessa natureza. Dessa reflexão, floresce a intuição de que a democratização dos regimes reais demanda, em verdade, trabalho no sentido de buscar caminhos para o estabelecimento de novas formas de relação de poder, compatíveis, ou mais próximas dos valores democráticos.

E, ainda que o Estado possua na conjuntura atual papel de peso no aprimoramento da democracia pátria, em que a passividade e o individualismo são

regra, parece haver antes uma necessidade premente de que o cidadão busque uma reforma íntima. Isso porque para que a previsão de mecanismos formais de participação e controle de mandatos políticos surta efeito é necessário que esse cidadão não se furte ao debate, ao diálogo, ao contato com os assuntos públicos e entendam que fazem parte deles, e são os principais interessados na sua melhor condução, pois os seus efeitos serão suportados por toda a coletividade.

Não existe dualidade real entre democracia representativa e democracia participativa, elas são complementares. E a democracia real não deve sequestrar a democracia material, que possui como base a igualdade de poder e a participação.

Defendeu-se que a participação consciente é essencial à saúde da democracia, constitui a sua essência e que o isolamento do cidadão do espaço público e dos processos de tomada de decisões fundamentais, por qualquer razão, pode transformar um Estado democrático em tirânico. Porém, de que forma seria possível estimulá-la, já que a modificação da letra da lei não operará a mudança imediata de postura do cidadão? Como mudar a cultura a fim de provocar o engajamento democrático? Como promover o florescimento de uma sociedade participativa?

Analisar a postura do cidadão na vida social e política passa pela construção da subjetividade na pós-modernidade. Surge daí o interesse em dar prosseguimento buscando entender de que maneira a subjetividade é formada na sociedade plural contemporânea, e como essa complexa formação impacta na estipulação e condução de políticas públicas nas democracias reais. O grande problema dos modelos de democracia é a confusão entre poder e dominação. Dessa constatação deriva o interesse de pensar formas para a condução das relações de poder à aproximação dos valores democráticos e ao afastamento da dominação.

## REFERÊNCIAS

ABENSOUR, Miguel. **A democracia contra o Estado: Marx e o momento maquiavélico**. Tradução de Cleonice Paes Barreto Mourão, Consuelo Fortes Santiago e Eunice Dutra Galéry. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1998.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: **Revista de Ciências Sociais**, vol. 31, n.1, 1988, p. 5 a 34.

ARAGÃO, Murillo de. **Reforma Política: o debate inadiável**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo. . 10ª Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

BAPTISTA, António Luis Silva. **Isocracia: um conceito de democracia**. Dissertação de mestrado. Repositório da Universidade de Lisboa. ICS – Dissertações de Mestrado. 2009. Disponível em: <http://repositorio.ul.pt/handle/10451/294>. Acesso em 09/05/2014.

BARROSO, Luis Roberto. **A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil**. Disponível em: [www.luisrobertobarroso.com.br](http://www.luisrobertobarroso.com.br). Acesso em 23/09/2014.

BAUDRILLARD, Jean. **À sombra das maiorias silenciosas. O fim do social e o surgimento das massas**. Disponível na internet em: <http://www.faroldoconhecimento.com.br/livros/Sociologia/BAUDRILLARD,%20Jean.%20%20%20C3%80%20sombra%20das%20maiorias%20silenciosas.pdf>. Acesso em 3 de outubro de 2013.

BECKER, Howard S. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. 4ª Ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

BELLO, Enzo. **Política, cidadania e direitos sociais**. Um contraponto entre os modelos clássicos e a trajetória da América Latina. Orientador: José Maria Gómez. Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Direito, 2007.

\_\_\_\_\_. **A cidadania no constitucionalismo latino-americano.** Caxias do Sul: Educs, 2012.

\_\_\_\_\_. **A cidadania na luta política dos movimentos sociais urbanos.** Caxias do Sul: Educs, 2013.

\_\_\_\_\_; FALBO, Ricardo Nery. Movimentos sociais e ocupações urbanas na Cidade do Rio de Janeiro: o direito como processo e como produto. In: CONPEDI (org.). **anais do XXI Encontro Nacional do Conpedi.** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012, v.1, p. 14.237 – 14.265.

\_\_\_\_\_; FEITOSA, Heloisa de Carvalho. A cidadania (re)ativa no Brasil: movimento social ou individualidades reunidas? Uma análise crítica das Jornadas de junho de 2013. In: SIQUEIRA, Gustavo Silveira. (org.). **Direito e Experiências Jurídicas: História do Direito e Movimentos Sociais** (no prelo). 1ªed. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2014, v. 1, p. 000-000.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo.** Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOOTH, W. C.; COLOMB, G. G.; WILLIAMS, J. M. **A arte da pesquisa.** Tradução Henrique A. Rego Monteiro. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Informações e dados estatísticos sobre as eleições de 2014.** Disponível em: [http://www.tse.jus.br/hotSites/CatalogoPublicacoes/pdf/informacoes\\_dados\\_estatisticos\\_eleicoes\\_2014\\_web.pdf](http://www.tse.jus.br/hotSites/CatalogoPublicacoes/pdf/informacoes_dados_estatisticos_eleicoes_2014_web.pdf). Acesso em 22/02/2015.

CÁRCOVA, Carlos Maria. **Direito, política e magistratura.** São Paulo: LTr, 1996.

CORTINA, Adela. **Ciudadanos del mundo: hacia una teoria de la ciudadanía.** Madrid: Alianza Editorial, 1997.

COUTINHO, Carlos Nélon. **A democracia como valor universal.** Disponível em: <http://boletimef.org/biblioteca/2921/artigo/A-democracia-como-valor-universal.pdf>. Acesso em 25/08/2013.

CRESWELL, John W.; CLARCK, Vicki L. **Pesquisa de Métodos Mistos.** Porto Alegre: Penso, 2013.

- DAHL, Robert A.. **A democracia e seus críticos**. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. Revisão da tradução de Aníbal Mari. São Paulo: Editora WWF Martins Fontes, 2012.
- DAMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997a.
- \_\_\_\_\_. **A casa e a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil**. Rio de Janeiro: Rocco, 1997b.
- EASTON, David. **A system analysis of political life**. New York: Wiley, 1965.
- FEITOSA, Heloisa de Carvalho; NETTO, Mariana Correa. Os novos rumos da democracia representativa em face da suposta crise de representatividade. In: BELLO, Enzo; VAL, Eduardo Manuel (orgs.). **O pensamento pós e descolonial no novo constitucionalismo latino-americano**. Caxias do Sul: Educs, 2014.
- FREITAS, Juarez; TEIXEIRA, Anderson V. (orgs.). **Direito à democracia: ensaios transdisciplinares**. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.
- GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia: o guardião das promessas**. Tradução de Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- GIDDENS, Anthony. **Mundo em descontrole: o que a globalização está fazendo de nós**. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.
- GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 2006.
- \_\_\_\_\_; BRINGEL, Breno M. (orgs.). **Movimentos sociais na era global**. Petrópolis: Vozes, 2012.
- \_\_\_\_\_. **Novas teorias dos movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 2012.
- \_\_\_\_\_. **Sociologia dos movimentos sociais: indignados, Occupy Wall Street, Primavera Árabe e mobilizações no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2013.
- \_\_\_\_\_. **Sociologia dos movimentos sociais**. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2014.
- \_\_\_\_\_. **Manifestações de junho de 2013 no Brasil e as praças dos indignados no mundo**. Petrópolis: Vozes, 2014.
- GUSTIN, Miracy B. S.; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re) Pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2003.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Editora Paideia, 1987.

HOBBS, Thomas. **O Leviatã**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. Edição eletrônica. Disponível em: [www.dhnet.org.br](http://www.dhnet.org.br). Acesso em 19/12/2014.

KELLER, Rene José. **Espaços de resistência: a dialética da cidadania entre os conflitos sociais urbanos e direitos emergentes**. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade de Caxias do Sul. Dissertação de Mestrado. 2014.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. In: **Revista Lua Nova**. São Paulo, 67, p. 49- 103, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a04n67.pdf>. Acesso em 25/08/2013.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamaso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. In: **Revista Katálisis**. Florianópolis, v. 10, 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802007000300004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802007000300004&script=sci_arttext). Acesso em 25/05/2013.

LIMA, Venício Artur de. **Liberdade de Expressão X Liberdade de Imprensa: direito à comunicação e democracia**. 2ª ed. São Paulo: Publisher, 2012.

LOSURDO, Domenico. **Democracia ou bonapartismo: triunfo e decadência do sufrágio universal**. Rio de Janeiro: Editora Unesp, 2004.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. In: **Revista Anpocs**. Disponível em: [www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_29/rbcs29\\_01.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_01.htm). Acesso em 20/08/2013.

\_\_\_\_\_; PRZEWORSKI, Adam.; STOKES, Susan C. Eleições e Representação. In: **Revista Lua Nova**. São Paulo, 67, p. 105 – 138, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a05n67.pdf>. Acesso em 25/08/2013.

MARSHALL, T. H.. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de MetonPorto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar editores, [1949].

MARTINS, Paulo Emílio Matos; SARAIVA, Enrique; PIERANTI, Octavio Penna (Orgs.). **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

MARX, Karl. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. 1843. Tradução de Rubens Enderle e Leonardo de Deus. São Paulo: Boitempo, 2010.

\_\_\_\_\_; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. 1848. Fonte digital: Néelson Jahr Garcia. Disponível em: [www.jahr.org](http://www.jahr.org). Acesso em 10/03/2013.

\_\_\_\_\_. **O 18 de Brumário de Luis Bonaparte**. 1852. Fonte digital: Néelson Jahr Garcia. Disponível em: [www.jahr.org](http://www.jahr.org). Acesso em 28/10/2013.

MATOS, Sidney Tanaka de Souza. **Liberalismo e democracia** – Apontamentos sobre a evolução histórica dos conceitos liberais de democracia. In.: Revista Mediações, Londrina, v.4, n.2, p. 42-50, jul./dez. 1999.

MAUS, Ingeborg. **O judiciário como superego da sociedade**. Coleção Conexões Jurídicas. Tradução de Geraldo de Carvalho e Gercélia Batista de Oliveira Mendes. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

MENDES, Regina Lúcia Teixeira. **Brasileiros: nacionais ou cidadãos?** Um estudo acerca dos direitos de cidadania no Brasil numa perspectiva comparada. In.: INCT-InEAC. Disponível em: <http://www.uff.br/ineac>. Acesso em 02/04/2014.

MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia e representação: territórios em disputa**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

MOUFFE, Chantal. **The democratic paradox**. New York: Verso, 2000.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **A democracia e as ruas**. Ensaio sobre o Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Contraponto, 2013.

PASTOR, Roberto Viciano (org.). **Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latino americano**. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2011.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

POGREBINSCHI, Thamy. **O enigma da democracia em Marx**. In.: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 22, nº. 63, p. 55-63. 2007.

\_\_\_\_\_. **Power and representation**. Artigo apresentado no Encontro Anual da Associação Americana de Ciência Política, realizado entre 3 e 6 de setembro de 2009 (2009a). Disponível em: <https://wzb.academia.edu/thamypogrebinschi>. Acesso em: 20/11/2014.

\_\_\_\_\_. **O enigma do político: Marx contra a política moderna**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009b.

\_\_\_\_\_. **Judicialização ou representação?** Política, direito e democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

RENNÓ, Lucio R.; SMITH, Amy E.; LAYTON, Matthew L.; e PEREIRA, Frederico Batista. **Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil:** uma visão da cidadania. Livro digitalizado. Disponível em: [http://www.vanderbilt.edu/lapop/brazil/Brazil-Book-2010\\_Cover-and-Text\\_20Nov12.pdf](http://www.vanderbilt.edu/lapop/brazil/Brazil-Book-2010_Cover-and-Text_20Nov12.pdf). Acesso em 20/05/2014.

REZENDE, Maria José de. A democracia no Brasil: um confronto entre as principais perspectivas teóricas na primeira metade do século XX. In: **Revista Mediações**, v.1, n.1, jan-jun. 1996.

RIBEIRO, Renato Janine. Democracia versus república: a questão do desejo nas lutas sociais. In: BIGNOTTO, Newton (org.). **Pensar a república**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem da desigualdade**. Tradução de Maria Lacerda Moura. Edição eletrônica: Ridendo Castigat Mores. Disponível em: [www.jahr.org](http://www.jahr.org). Acesso em 28/10/2013.

\_\_\_\_\_. **Do contrato social**. Tradução de Rolando Roque da Silva. Edição eletrônica: Ridendo Castigat Mores. Disponível em: [www.jahr.org](http://www.jahr.org). Acesso em 28/10/2013.

SARLET, Ingo W.. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 59-60.

SALVADOR, Ângelo Domingos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Bibliográfica**. Porto Alegre: Sulina, 1976.

SARMENTO, Daniel; OSORIO, Aline. **Eleições, dinheiro e democracia:** a ADI 4.650 e o modelo brasileiro de financiamento de campanhas eleitorais. Disponível em: <http://www.oab.org.br/noticia/26444/artigo-o-modelo-brasileiro-de-financiamento-de-campanhas-eleitorais>. Acesso em 10/03/2015.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23ª edição. São Paulo: Cortez, 2007.

SCHUMPETER, Joseph A.. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, Edna Lúcia da. **Metodologia da pesquisa e elaboração da dissertação**. 3ª Ed. rev. Atual. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Poder Constituinte e Poder Popular**. São Paulo: Malheiros, 2007.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. A inconstitucionalidade do financiamento de campanha por empresas e o financiamento democrático de campanha. In: ARANTES, Aldo; BRITTO, Cezar; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; LAVENÈRE, Marcello. **A OAB e reforma política democrática**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2014. p. 13-34.

TORRES, Ricardo Lobo. **Os direitos humanos e a tributação**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995. P. 128-129.

WOLKMER, Antonio Carlos; MELO, Milena Petters (orgs.). **Constitucionalismo Latino-Americano - Tendências Contemporâneas**. Curitiba: Juruá, 2013.

WOOD, Ellen. **Democracia contra capitalismo: A casa e a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil**. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

Tradução de Paulo Cezar Castanheira. Boitempo Editorial, 2003.

ZEA, Leopoldo. Educação e cultura para a integração na liberdade. In: STRECK, Danilo R. (org.). **Fontes da Pedagogia Latino-Americana: uma antologia**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2010.