

# Apontamentos para a reforma política

A democracia representativa está morta; viva a democracia participativa

Roberto Amaral

## Sumário

Introdução. 1. Os novos atores. 2. Os meios de comunicação de massa. 3. A manipulação legal. 4. Nossas raízes autoritárias. 5. A crise constituinte. 5.1. As medidas provisórias. 5.2. A falência do poder legiferante do Congresso. 6. A crise partidária. 6.1. Os partidos no direito constitucional. 6.2. Os partidos na última redemocratização. 7. A crise do Legislativo. 8. A democracia representativa não é democrática. 9. A democracia participativa: a democracia do terceiro milênio. 9.1. A raiz ateniense. 9.2. A democracia participativa. 10. A Constituição de 1988: uma promessa frustrada. 11. A promessa venezuelana da Constituição de 1999. 11.1. Uma experiência de democracia participativa.

## Introdução

Se a democracia, uma variedade de mecanismos políticos e processos de decisão em que predomina a expressão da soberania popular, é um bem inquestionável – e certamente estamos em face da mais importante conquista política do Ocidente no último quartel do século XX, referimo-nos à recuperação e revalorização dos valores democráticos clássicos –, não é certo que a democracia representativa deva estar com ela identificada, ou muito menos que a encerre, porque não se trata, esta, de governo do povo, mas de processo de exercício do governo ou de elaboração de leis, de que o povo não participa, senão indiretamente. Se ao povo (isto é, ao colégio eleitoral) é dado escolher, com as distorções insuperáveis do

Roberto Amaral é Advogado, jornalista e escritor, ensaísta e ficcionista, Professor da PUC-Rio e vice-presidente nacional do Partido Socialista Brasileiro, PSB.

mecanismo político-eleitoral, algumas pessoas encarregadas do processo de tomada de decisões – governamentais ou legislativas –, não lhe cabe interferir diretamente nessas decisões. A democracia representativa não é uma forma de governo popular, mas tão-somente um conjunto de procedimentos de controle sobre o governo, ou de mera legitimação do poder, mediante o processo eleitoral, mediatizado pelo poder econômico, pelo (abuso) do poder político e pela manipulação da vontade eleitoral pelos meios de comunicação, questões insolúveis na sociedade de massa. É o que pretendemos demonstrar.

A sociedade de massas, fenômeno da última metade do século findo, ao impor, por necessidade de sua lógica, o império da mediação, revelou, à luz do sol, a crise da democracia representativa. Esse vício deriva da intercorrência do poder econômico, desde sempre, do poder legal manipulador do sistema (processos de votação, construção dos distritos eleitorais, tipos de assembleias, regulamentação dos partidos, cláusulas de desempenho, controle de presença de partidos e candidatos no rádio e na televisão, formas e extensão do sufrágio, representação majoritária e proporcional, financiamento das campanhas etc.) e, de último, do poder político dos meios de comunicação de massas, monopolizados ou oligopolizados, apartando o representante da vontade do representado, anulando o poder da vontade autônoma do cidadão, seja a vontade individual ou particular, seja a vontade decisória do representante, seja a vontade geral, a *volonté générale* rousseauneana, de índole contratualista não-liberal, implicando a prioridade do público ou comum sobre o privado ou individual, do geral sobre o particular, assim distinta da 'vontade de todos'. É nessa fonte que se alimentariam Montesquieu, Hegel (v.g. o conceito de *Sittlichkeit*) e mesmo o Kant do imperativo categórico (cuja ética antepunha a razão universal ao interesse particular), Marx<sup>1</sup> e, modernamente, Gramsci, instruindo seu

conceito de hegemonia, mas de uma hegemonia fundada no consenso e não na coerção: para o autor dos *Cadernos do cárcere*, como é sabido, a hegemonia compreendia uma relação de prioridade da vontade geral sobre a vontade singular, do interesse comum sobre o interesse privado (COUTINHO, 1999, p. 223).

A vontade geral e o contrato social fundado no auto-governo, em Rousseau, que tanta influência exerceu sobre o autor de *O capital*, pode ser a fonte do Estado sem classes, como seguramente foi a matriz da 'sociedade regulada' gramsciana, "na qual os aparelhos coercitivos do Estado serão absorvidos progressivamente pelos mecanismos consensuais (ou contratuais) da sociedade civil" (Idem, p. 231).

A raiz de todos é Aristóteles (*A política*), distinguindo as formas de governo entre boas e más consoante o governante se guia, nas primeiras pelo interesse coletivo, nas segundas pelo próprio interesse.

Escreve o Estagirita:

"(VI, 11) Portanto, está claro que todas as constituições que têm em vista o interesse geral (*to koinh sumferon*) são, de fato, corretas e essencialmente justas; enquanto aquelas que têm em vista o interesse pessoal (*to sfeteron monon*) dos governantes são defeituosas, e são desvios de constituições corretas: são formas de despotismo; ora, a cidade é uma comunidade de homens livres.

"(VII) Fixados estes princípios falta-nos examinar o nome e a natureza das diferentes formas de governo, e começaremos por aquelas que são corretas; pois, uma vez definidas, ficará mais fácil a tarefa de definir as constituições más. Posto que as palavras constituição e governo significam a mesma coisa, e considerando que o governo é a autoridade soberana dos Estados, essa soberania deve estar necessariamente nas mãos de um só indivíduo, ou de um pequeno núme-

ro, ou nas mãos da massa de cidadãos. Quando o indivíduo, ou o pequeno número de cidadãos ou a multidão governam tendo em vista o *interesse geral*, diz-se que a constituição é necessariamente pura e saudável; mas quando se governa tendo em vista o *interesse particular*, isto é, atendendo ao interesse de um só indivíduo, ou de pequeno número da multidão, trata-se de um desvio (uma constituição viciosa e corrompida). Porque ou bem os cidadãos participam do interesse geral ou não participam dele” (ARISTÓTELES, 1971, p. 67).

Esse interesse geral<sup>2</sup> é o *intérêt général* do *Contrato social*<sup>3</sup>.

Só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado – e o Estado legítimo é unicamente aquele regido pelos atos da vontade geral –, porque, se a oposição dos interesses particulares (Montesquieu) tornou necessário o estabelecimento das sociedades, foi o acordo desses interesses que o possibilitou. Retornamos a Jean-Jacques. Por isso, a soberania é indivisível e inalienável. O pacto social dá existência e vida ao corpo político. Pela legislação adquire movimento e vontade, porque o ato primitivo, pelo qual esse corpo se forma e se une, nada determina daquilo que deverá fazer para conservar-se. O governo é um corpo intermediário entre o súdito e o soberano para sua mútua correspondência.

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

A crítica rousseauiana aos institutos da representação se apresenta nos dias de hoje como irretorquível, e os óbices que chegara a admitir (*Considerações sobre o governo da Polônia*) à democracia direta nos grandes Estados revelam-se demolidos pela potencialidade das modernas tecnologias da comunicação e da teleinformática, e mesmo por recursos formais que o constitucionalismo moderno vem incorporando às cartas políticas<sup>4</sup>. De outra parte, parece inquestionável o fracasso da democracia representativa – como supomos será demonstrado na seqüência –, com seu rosário de vícios e fraudes, ilaqueando a vontade mandatária, transformando o povo-ícone em povo-objeto, destruindo o povo-real, o povo legítimo, titular da soberania. Esta, por fim, foi apropriada pelas elites, pelo poder econômico, por instituições e organismos e empresas multinacionais despartadas da soberania, pelos meios de comunicação de massas, politizados e partidarizados, pela usurpação do poder constituinte e do poder legiferante, pela bulha da vontade popular.

Herdeiro de Rousseau, que tanto o influenciou, Marx terá sido entre os filósofos modernos um dos principais críticos da democracia representativa, de par com a defesa da democracia direta, abrindo uma senda, que em nossos dias conheceria textos de Gramsci, Lukács, Bobbio, Poulantzas, sem desconhecer mesmo a crítica clássica, seja o anarco-socialismo de Proudhon<sup>5</sup>, seja até o liberalismo de Stuart Mill, para quem a democracia representativa, longe de ser o governo de todo o povo por todo o povo igualmente representado, era o governo de todo o povo por uma simples maioria do povo, exclusivamente representada, de que resulta um governo de privilégio em favor da maioria numérica, que, de fato, é a única titular de voz no Estado (1862, p. 155 -).

A crítica do autor do *Contrato social* é seminal, mas não esgota a reflexão da ciência política.

Gramsci, também claramente recorrendo à rica fonte do *Contrato social*, transita

para a construção de uma sociedade civil que assegure a possibilidade do autogoverno (democrático) dos cidadãos, ou o 'autogoverno das massas operárias', alimentado pelas organizações de base, a única hipótese de uma democracia plenamente realizada, fundamento de um novo modelo de socialismo que, livrando-se do Estado (e assim recuperando a essência marxista contra a 'estatalatria' estalinista?), proclama a ampliação da 'sociedade civil', isto é, de um espaço público não estatal, a caminho da 'sociedade regulada', seu pseudônimo de comunismo (COUTINHO, 1999, p. 34, 266-267).

Mas à crítica não ficaram alheios mesmo pensadores liberais e conservadores. Para Schumpeter (1984, p. 277-), por exemplo, pensador liberal, a democracia nada mais era do que um simples método de seleção das elites através de eleições periódicas, alinhando-se não muito longe, portanto, da denúncia leninista da democracia representativa como a melhor forma de dominação burguesa, ou de Max Weber, para quem, se a democracia direta é um tipo de governo, a democracia representativa é a legitimação do poder, uma forma plebiscitária de escolha e legitimação de líderes, que passam a dominar as massas com um poder autoritário de mando (1964, p. 951).

Arendt, após destacar, conservadoramente, os méritos do sistema bipartidário como instrumento assecuratório das liberdades constitucionais – sistema que, entendemos, sendo característica tendencial da democracia representativa, mais serve à exclusão –, reconhece sua incapacidade em ensinar que o cidadão se converta em partícipe dos assuntos públicos, pelo que se constituem os partidos em instrumentos eficazes para cercar e controlar o poder do povo. Para a autora de *The Origins of Totalitarianism*, o governo representativo se converteu, na prática, em governo oligárquico, ainda que não seja no sentido clássico de governo de poucos em seu próprio interesse; o que agora chamamos democracia é uma forma de governo na qual poucos governam em nome

do interesse da maioria, ou, pelo menos, assim se supõe. O governo é democrático porque seus principais objetivos são o bem-estar popular e a felicidade privada; podemos porém chamá-lo de oligárquico, porque a felicidade pública e a liberdade pública se converteram, de novo, em privilégio de uns poucos (ARENDRT, 1967, p. 281-282).

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

“Na sociedade capitalista avançada, onde o poder econômico é sempre mais concentrado, a democracia, apesar do sufrágio universal, da formação de partidos de massa e de um grau bastante alto de mobilização política, não conseguiu manter as próprias promessas, que eram, sobretudo, de três ordens: participação (ou participação coletiva e generalizada, ainda que indireta, nas tomadas de decisões válidas para toda a comunidade), controle a partir de baixo (com base no princípio de que todo poder não controlado tende ao abuso) e liberdade de dissenso”. Nos estados onde as instituições democráticas são formalmente mais aperfeiçoadas, verificam-se dois fenômenos contrastantes” (1987, p. 32-33).

Referindo-se aos “estados [ocidentais] onde as instituições democráticas são mais aperfeiçoadas”, Bobbio registra, de um lado, a apatia política, como uma das faces da ausência de participação, e, de outro, “a participação distorcida, deformada ou manipulada pelos organismos de massa que têm o monopólio do poder ideológico”, agravadas ambas as manifestações pela presença de organismos que diríamos afastados

da raiz da soberania popular, e sobre os quais a coletividade não exerce qualquer sorte de controle democrático, embora sejam, esses organismos, centros efetivos de poder. Bobbio se refere às forças armadas, à burocracia e às grandes empresas.

“Quanto ao dissenso, este é limitado a uma área bem circunscrita, que é aquela do sistema econômico dominante, e não oferece nunca a possibilidade de uma alternativa radical. Daí surge, entre outras coisas, uma segunda razão de desconfiança na democracia: o método democrático, como é praticado no sistema capitalista, não parece permitir a transformação do sistema, isto é, a passagem do sistema capitalista ao socialista” (p. 33), ou mesmo uma mudança social e política ampla, ainda que dentro do sistema, por meios parlamentares (HIRST, 1993, p. 8).

Não é pois, recente, a crítica à democracia representativa, e na América ela se instala com a própria democracia, pela voz de seus próprios corifeus, como Madison, considerado o ‘pai’ do constitucionalismo norte-americano, a quem afligia a questão ainda hoje crucial da democracia, a distância entre a vontade de governantes e governados. Santos (1991, p. 21) lembra James Mill afirmando que, “a menos que um corpo representativo seja escolhido por uma parte da comunidade, cujo interesse não pode diferir do da comunidade, o interesse da comunidade será infalivelmente sacrificado ao interesse dos governantes”. A proposta de representação proporcional de Stuart Mill, escrevendo quase cem anos após Madison, é esforço visando, na crítica ao governo representativo, garantir a sobrevivência das minorias, contra o princípio majoritário. Esta é questão contemporânea que mais se observa nos regimes bipartidários, tendência dominante da democracia representativa contemporânea, principalmente nas chamadas ‘grandes democracias’ ocidentais, com a exclusão, da cidadania, de setores crescentes da sociedade.

Entre nós, Alencar, escrevendo ainda no segundo Império, foi dos primeiros críticos, formulando sua teoria da representação proporcional antes de John Stuart Mill (1862). Sua defesa da representação proporcional é a denúncia da ditadura da vontade majoritária, expressa na democracia representativa que conheceu, assim anatematizada: “O domínio da maioria e a anulação completa da maioria; eis portanto o pensamento iníquo e absurdo que repousa atualmente o governo representativo” (ALENCAR, 1997, p. 14). Para Alencar, o ideal do governo democrático só se realizaria na medida em que assegurasse a representação de todas as forças da nação, retomando a legitimidade derivada do caráter integral da democracia da ágora e do fórum: “Somente nesta condição o sistema representativo será legítimo” (p. 47).

Debruçando-se sobre os primeiros anos da República (sua *Democracia representativa* é de 1893), refletindo portanto mais precisamente a experiência ainda do segundo Império, Assis Brasil defenderá acima de tudo o sufrágio universal regular, periódico, pluralista e competitivo, como condição essencial da democracia moderna. Adversário da democracia direta e plebiscitária, defenderá porém a participação política popular autônoma (1990, p. 27).

Gilberto Amado – crítico e personagem da primeira República –, entusiasta defensor da democracia representativa, e nela do sistema proporcional em oposição às formas majoritárias (no que se associa a Assis Brasil), autor elitista e conservador<sup>6</sup>, não economizou palavras na sua crítica à democracia representativa norte-americana, monopolizável pelo poder econômico<sup>7</sup>, aos sistemas inglês e francês, e principalmente à democracia da primeira república brasileira (um sistema de dominação e não de representação), na qual identifica o falseamento da representação política e a corrupção, destacando o papel do ordenamento legal como instrumento de legitimação, ou legalização, da defraudação da vontade popular.

Mesmo esse analista conservador e elitista chega a defender a iniciativa popular, o referendo e o *recall* (revocação) como meios aptos tanto a livrar os parlamentos e os governos (referia-se à experiência norte-americana em governos locais) “das influências e dos grupos capitalistas” quanto a proporcionar a “colaboração imediata da massa popular na direção da coisa pública”, atingindo o máximo realizado nos cantões suíços (p. 17).

### 1. Os novos atores

O desvanecimento do poder representante do cidadão, limitado na escolha do mandatário, e a liberdade do mandatário, agindo sem vínculo com a representação, agravam a falência da democracia representativa tanto mais quanto outros órgãos, organismos, instituições e entidades, sem raiz na vontade popular, sem pouso na soberania do voto, sem legitimidade popular, adquirem poder constituinte, e, assim, passam a gerar direitos, numa flagrante usurpação de mandato, que fratura de forma irremediável a democracia e a representação popular, sem a qual aquela falece por inanição.

São esses novos atores, no plano internacional as multinacionais (que podem decidir desde suas matrizes os destinos econômicos dos países periféricos nos quais atuam, empresas e corporações que em muitos casos representam economias superiores a muitos países) e instituições como FMI, BID, BIRD, ditando, à margem das nações e de seus povos e de seus Parlamentos, os destinos de nações e povos; são eles, nos planos nacionais, os novos meios de comunicação de massas, eletrônicos, as grandes corporações, o sistema financeiro e a alta burocracia, no exercício ilegítimo de poder legiferante, interferindo na constituição do poder, interferindo na ordem governativa. Governando, enfim.

Quando dizemos interferindo, estamos também dizendo manipulando, isto é, alterando a vontade original; também estamos dizendo subtraindo a vontade popular, frau-

dando-a, anulando em sua sede a soberania do voto.

É esse o novo papel dos meios de comunicação de massas, politizados e partidarizados, construtores do discurso único, do discurso unilateral, do discurso monocórdio do sistema. Esses meios de há muito abandonaram o clássico papel de intermediação social. São hoje atores, a serviço dos interesses dos grupos que os controlam. Não reportam: interferem no fato e passam a ser o fato; não narram, invadem o andamento do evento em narração; não informam, constroem a opinião; não noticiam, valoram. O fato, a realidade, o acontecimento, o evento, não é o fato acontecido, a ocorrência em si, mas o fato que logrou ser narrado e, principalmente, como foi narrado. Mais do que nunca, a realidade não é o fato objetivo, mas a versão que lhe emprestam os meios de comunicação de massa. Ou seja, e finalmente: real não é o fato, mas a notícia do fato; real não é o que ocorre, mas o que é noticiado<sup>8</sup>.

### 2. Os meios de comunicação de massa

Além de seu papel clássico, de construtores da realidade e, assim, de edificadores da opinião pública, os meios de comunicação – propriedade de grupos econômicos poderosíssimos –, monopolizando a informação e controlando suas fontes, transformam-se em sujeitos ativos da política.

Esse papel não se dá, apenas, mediante a manipulação, *o parti pris*, a opção partidária. Ele opera num círculo fechado de influências e interinfluências que passa a condicionar o processo político e o processo eleitoral. Os meios influenciam quando dão ou negam espaço ao candidato, e o candidato depende do espaço nos meios para consolidar-se, no partido (para fazer-se candidato) e na sociedade (para pretender eleger-se). Essa maior ou menor exposição pelos meios determina sua presença nas pesquisas de opinião pública, que, manipuladas ou não, influenciam o processo eleitoral. Influenciam primeiro a opinião interna dos par-

tidos, que procuram, entre seus candidatos, aqueles melhor situados nas pesquisas, e a seguir influenciam o próprio eleitorado, que persegue os candidatos mais fortes, e o candidato mais forte é aquele com maior índice de preferência, o qual, por estar com melhor índice de preferência num determinado momento, será sempre citado. A presença nas pesquisas determina o espaço nos meios, a cobertura jornalística, o convite para entrevistas e debates, e essa exposição passa a ser a medida dos apoios financeiros.

Outra questão é saber se há alguma razão ontológica ou deontológica para as pesquisas de intenção de voto. Por que e para que são feitas essas pesquisas, que papel desempenham e procuram desempenhar? Qual a utilidade, ou função de uma pesquisa de intenção de voto, pensando-se estritamente no processo eleitoral, em seu âmbito interno, em sua natureza, em seu caráter, em sua finalidade? A que interesses cívicos ou democráticos atende essa mercadelização do processo eleitoral? Por que, para bem-escolher seu candidato, o eleitor precisa saber se ele tem  $x$  ou  $y$  % das intenções de voto? Não encontramos justificativas, fora dos argumentos da mercadologia. Outrossim, identificamos nas pesquisas, mesmo nas pesquisas não manipuladas, um instrumento de desvio da atenção eleitoral. A discussão que toma conta dos meios – e, explique-se: os meios promovem as pesquisas e a discussão em torno delas – são os números, as metodologias de pesquisa, os índices de aceitação e rejeição de candidatos, de conhecimentos ou desconhecimentos etc., em prejuízo das discussões programáticas, das discussões mesmo políticas em torno de programas de governo ou de mandato parlamentar. Discute-se tudo, menos os candidatos, as candidaturas e o processo eleitoral.

Retirada a política das praças, retirada a campanha eleitoral dos comícios (substituídos pelos *shows*) e das manifestações de massas, enclausurada a campanha no vídeo e no rádio, a escolha dos partidos necessariamente se volta para aqueles candi-

datos com domínio do veículo, os quais, geralmente, são os candidatos já com melhor/menor exposição, porque, para ser alvo de entrevistas e convites para debate, o candidato, aprovado no vestibular político da empresa jornalística, haverá de demonstrar competência no domínio da linguagem do meio. Ao fim e ao cabo, a televisão é um mercado e a política é um produto a ser vendido. Para isso, o veículo busca audiência, busca audiência em suas novelas, busca nos programas de entretenimento, mas busca igualmente no telejornalismo e nos programas políticos. Daí a *videopolítica* construindo a *videodemocracia*, que exige, como a televisão, atores, isto é, vendedores, e audiência, ou seja, boas vendas<sup>9</sup>.

No país em que as campanhas eleitorais saíram das ruas para o vídeo, a participação dos candidatos e dos partidos é absolutamente assimétrica, anulando qualquer possibilidade de concorrência digna de honesta consideração<sup>10</sup>.

No período pré-eleitoral, os partidos políticos dispõem de horário gratuito no rádio e na televisão para a divulgação de seus programas e exposição de seus principais quadros eleitorais. Mas a partilha do tempo desses programas é proporcional às bancadas na Câmara dos Deputados, as quais variam de 108 parlamentares (PMDB) a um parlamentar (PV, PRP e PRN). Assim os grandes partidos dispõem, anualmente, de dois programas de 20 minutos, cada, e mais 20 minutos de inserções de 30 segundos a um minuto. Enquanto os demais partidos dispõem apenas do direito às inserções, variando segundo as respectivas bancadas, chegando a casos em que o total de tempo disponível é inferior, em todo o ano, a dez minutos. No período eleitoral, no chamado horário eleitoral gratuito, o mesmo critério faz com que partidos como o PMDB, o PFL e o PSDB tenham, respectivamente, sete, seis e cinco minutos diários, contra quatro minutos do PT, três minutos do PTB, dois minutos do PSB, e um minuto do PL e do PCdoB, tudo em números redondos.

Por isso, os meios de comunicação interferem, até, no processo de formação das ligações partidárias, porque essas, por tais razões, deixam de seguir critérios de afinidade eleitoral ou programática ou ideológica, para obedecer à lógica da soma de tempo para seus programas no rádio e na televisão<sup>11</sup>.

Esse novo papel dos meios de comunicação, na sociedade de massas – de construir ou re-constituir a realidade –, completa o sonho consumista: em síntese e em resumo, a comunicação de massas, a informação, a notícia, como a política, é apenas mais um bem de consumo – um sabonete, um sapato, uma marca de cigarro, um refrigerante, a casa própria, a marca de cerveja – matizado pelo neoliberalismo, isto é, pela apropriação desigual dos bens de consumo, de bens simbólicos e de cidadania.

Por tudo isso, a política é transformada em um bem, em uma mercadoria, e, assim manufaturada, é também um produto destinado a ser consumido desigualmente; o cidadão deixa de ser um ator da política, para se reduzir a um consumidor.

É a vitória do mercado.

Tal fenômeno, grave em sua descrição, preocupante em qualquer país desenvolvido, assume, no Brasil, contornos de extremo perigo quando, em sociedade ágrafa, semi-alfabetizada e semi-letrada, desafiada à leitura quando letrada, os meios de comunicação de massas, principalmente os audiovisuais, o rádio e a televisão, associados aos meios impressos, estão entregues a um sistema de oligopólio que transita para o monopólio, sob todos os aspectos: monopólio da propriedade, monopólio da audiência ou da circulação, monopólio da informação, monopólio dos conteúdos.

Em suas mãos, a construção da opinião pública.

Se, na ‘democracia’ representativa da sociedade de massas, não há o controle, pela sociedade, a partir de baixo, do sistema de comunicação e do sistema político, verifica-se a existência do controle que sobre a sociedade e a política exerce o terceiro poder,

um poder incontável (e por isso tendente ao abuso), o poder ideológico – “imenso como ensina a história de todos os tempos e não somente, como se acredita e se afirma hoje, a história dos nossos tempos, nos quais se desenvolveram as comunicações de massa” – monopolizado (econômica e politicamente) por um grupo de proprietários e transmissores de doutrina, que, sem qualquer sorte de controle social, e no exercício de um poder monopolizado unilateral, se julga competente para declarar quais são as idéias justas e as equivocadas, transformando suas idéias particulares (isto é seus interesses) em idéias universais (Cf. BOBBIO, 1987, p. 34-35).

Pelo que a representação é uma farsa. A ‘democracia’ fundada nessa farsa é uma contrafação.

### 3. A manipulação legal

O poder legiferante de funcionários e tecnocratas de segundo e terceiro escalões – como o Diretor da Receita Federal ou o Diretor de Mercado do Banco Central – chega a rivalizar-se com o do Congresso, parecendo mais ágil e mais eficiente; atrás de Portarias e Regulamentos e Normas, constituem direitos, editam regras que interferem na vida econômica do país e dos cidadãos.

Essas questões se abatem de forma mais grave nos países periféricos – em face da consabida fragilidade institucional que os caracteriza –, mas se encontram e são observadas em todo o mundo, em face da globalização (de ordem política e ideológica que se realiza pela via econômica) e do neoliberalismo, os quais, associados, intentam apartar a vida política (vista como uma artificialidade) da sociedade (a vida real). Daí, num segundo momento, já próximo se essa tragédia não for espancada, o desaparecimento dos partidos, a oclusão das lideranças (acoimadas de ‘populistas’, uma categoria arcaica a ser exorcizada...) e, finalmente, a liquidação da política, a alienação programada.

Tais afirmações, que se aplicam à perfeição à nossa tragédia política contemporânea



nea, a ela não são exclusivas<sup>12</sup>. Trata-se, mesmo, de categorias intrínsecas à democracia representativa, que tem, como uma de suas pilstras, a interferência da simbiose tautológica poder econômico-corrupção. Esse binômio é o centro das discussões de juristas e políticos alemães estarecidos (e por que estarecidos?), com os escândalos das contas inexplicáveis de Helmut Kohl e de sua CDU, a Democracia Cristã alemã. Trata-se, apenas, de uma variante da mesma sorte de 'relação perigosa' que, pelos mesmos métodos, e pelas suas relações com a máfia<sup>13</sup>, selou tantos anos de dominação da

política italiana pela mesma Democracia Cristã (PDC). Escândalos envolvendo a manipulação do processo político-eleitoral são característicos das políticas japonesa e coreana, e atingem com ritma freqüência a França.

Os Estados Unidos, a par de exacerbar a participação do poder econômico no processo eleitoral, com a única e vitoriana ressalva de que a intervenção manipuladora do poder econômico se faça às claras, também convivem com denúncias de suborno em seu processo eleitoral e, significativamente, com um constante absentismo de seus eleitores<sup>14</sup>.

### Abstenção em eleições presidenciais nos Estados Unidos – 1932-1992

(AFFONSO, 1999, p. 8)

| Ano  | Candidatos           | Abstenção% |
|------|----------------------|------------|
| 1932 | Roosevelt-Hoover     | 47,6       |
| 1936 | Roosevelt-Landon     | 44         |
| 1940 | Roosevelt-Wilkie     | 41,1       |
| 1944 | Roosevelt-Dewey      | 44         |
| 1948 | Truman-Dewey         | 48,9       |
| 1952 | Eisenhower-Stevenson | 38,4       |
| 1956 | Eisenhower-Stevenson | 40,7       |
| 1960 | Kennedy-Nixon        | 37,4       |
| 1964 | Johnson-Goldwater    | 38,1       |
| 1968 | Nixon-Humphrey       | 37,7       |
| 1972 | Nixon-McGovern       | 44,8       |
| 1976 | Carter-Ford          | 46,5       |
| 1980 | Reagan-Carter        | 46         |
| 1984 | Reagan-Mondale       | 46,9       |
| 1988 | Bush-Dukakis         | 49,8       |
| 1992 | Clinton-Bush-Perot   | 44,1       |
| 1996 | Clinton-Robert Dole  | 49         |

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

A grande democracia representativa ocidental, paradigma a ser obedecido, é modelo de democracia indireta<sup>15</sup>, sem voto e sem cidadania. Walter Dean Burhan estima que apenas 38% dos cidadãos norte-americanos são eleitores 'regulares' em pleitos nacionais e estaduais, 17% são eleitores 'eventu-

ais' e 45% sequer são eleitores<sup>16</sup>. Nas eleições presidenciais de 1996, das mais concorridas, votaram apenas 49% dos eleitores habilitados, ou 35% da população.

Esse absentismo também tem fulcro na percepção, pelo eleitorado, do evidente jogo de cartas marcadas em que se converteram as eleições, pré-definidas pelas estruturas partidárias, de dois partidos, irmãos germanos, que decidem quem vai concorrer, depois de decidido quem vai ganhar. Aos eleitores, depois do concerto da cúpula e do jogo

ensaiado das primárias, cabe simplesmente homologar a decisão anunciada, elegendo um colégio de eleitores que vai votar como toda a nação e o mundo sabem como irá votar.

O processo eleitoral americano – modelo que as democracias representativas perseguem no Ocidente, em seus méritos e em seus defeitos, daí termos nele nos detido – caracteriza-se por negociatas nos bastidores, truques e espertezas, bem aprendidas pela política brasileira; se o processo é pré-decidiado, nos bastidores, as eleições, isto é, o chamamento dos eleitores ao voto, pode transformar-se, como transformado está, em um grande espetáculo, uma grande feira,

também um grande negócio, presidido e organizado pelos grandes meios de comunicação, televisão à frente. No processo eleitoral, não há lugar para a política, que cede ao espetáculo; não há lugar para políticos, que cedem a cena a atores; não há lugar para a ciência política: o espaço é ocupado pelos consultores de *marketing*. A política é um mercado, o candidato é uma mercadoria, o eleitor é um consumidor<sup>18</sup>.

Que acrescentar respeitante às eleições de 2000, nas quais o candidato que obteve a maioria dos votos não foi eleito<sup>17</sup>, e a legitimidade do pleito é atacada por suspeitas de corrupção e fraude?

Eleições norte-americanas de 2000  
População (senso de 1999) 272.878.000 / Eleitorado: 201.000.000

|        | <i>Votos populares</i> | <i>Votos no Colégio Eleitoral</i> |
|--------|------------------------|-----------------------------------|
| Gore   | 50.158.094             | 267                               |
| Bush   | 49.820.518             | 271                               |
| Outros | 3.895.294              | -                                 |
| Total  | 103.873.906            | 538                               |

Nessas eleições – que passarão à história como símbolo da falência do regime representativo – compareceram ao pleito pouco mais da metade dos eleitores inscritos e apenas 38% da população norte-americana, e o novo Presidente teve o respaldo de apenas 18% de seus concidadãos, desvelando a obsolescência do sistema político e do sistema eleitoral norte-americano, manipulado pelo poder econômico, manipulado pelos meios de comunicação e ainda acusado de fraude eleitoral, um sistema que chega às raias desse anacronismo – eleição indireta, cálculo ponderado dos eleitores dos Estados, arredondamento permitindo transferência de eleitores de um Estado para outro, destruindo com um dos axiomas da democracia representativa que é cada cidadão um voto, e cada voto valer um voto – para poder preservar privilégios e injustiças.

Nada muito distante do que ocorreria nas últimas eleições em Israel (2001), quando, de 4,5 milhões de cidadãos aptos a votar,

apenas 2,8 milhões, ou 46,66%, da população compareceram ao pleito.

No Brasil, os escândalos envolvendo o financiamento da campanha presidencial de 1989 e o Governo Collor ainda estão muito distantes de seu fiel esclarecimento. E todos sabemos que não se trata de fato isolado, como isolado não foi o processo, acoimado de fraude e corrupção, que garantiu, no Congresso, a aprovação da emenda constitucional permissiva da reeleição.

Não é democrático nem representativo o regime que se alimenta na fraude contra a vontade do representado; não é democrático porque, na sociedade de massas e do mercado, o processo eleitoral é seletivo, constituindo uma nova forma de pleito censitário: é o reino do poder econômico. Não se diz, apenas, que a democracia representativa abriga a ação do capital; diz-se que compreende a corrupção, a corrupção do sufrágio e a corrupção no exercício do mandato, negando a representação; a ação do capital

se abate sobre o pleito e sobre o desempenho do mandato, corrompendo parlamentares e executivos.

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

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

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

de outra legenda, elegendo candidato de partido que sequer atingiu o quociente eleitoral. Finalmente: o eleitor vota num candidato e pode estar elegendo outro.

Estudando o sistema eleitoral brasileiro, Paulo S. Tarfner chega às seguintes conclusões:

"Considerando assim sob essa ótica do eleitor, nosso sistema eleitoral nos coloca como um dos países com maior esterilização de votos e, portanto, com elevada exclusão política. Dados comparativos internacionais permitem-nos afirmar que o Brasil se encontra entre os países de mais elevada desproporcionalidade e o campeão de exclusão em termos absolutos.

"...

"A exclusão política de milhões de cidadãos, como ocorre entre nós, associada a outras características do sistema político brasileiro, cujo resultado é colocar as recompensas e incentivos do sistema nos indivíduos políticos e não nos partidos, tende a provocar maiores descompassos entre a vontade do representado e a geração de políticas públicas, por parte do legislador, o que, em última instância, compromete e submete a riscos a democracia brasileira" (1997, p. 80-81).

Toda iniciativa que visa a reduzir a representação das minorias, ademais de ferir o pluripartidarismo, cláusula pétrea do diploma de 1988 insere no inciso V do art. 1º, é antidemocrática porque condena uma parcela da cidadania à não-representação. As exigências da cláusula de barreira ou de desempenho afastariam do quadro partidário de hoje nada menos de 22 legendas, num universo de 30 organizações. A cláusula de exclusão, no modelo de representação proporcional, ademais de antidemocrática, é inconstitucional, pois dela resultaria a forçosa existência de minorias sem condições para se representar.

A democracia representativa – e essa é uma característica contemporânea – favo-

rece o trânsito do pluralismo ao bipartidarismo, reduzindo, assim, os espaços da convivência e manifestação/expressão das minorias. O bipartidarismo (Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha, Suécia, entre outros), limitando a representação e a democracia, é o estuário natural do pensamento único. Com o esmagamento da representação e das minorias, a democracia representativa também constrói o fim das expressões/manifestações das diferenças, das regiões, das diversidades políticas, culturais, étnicas e mesmo religiosas.

Mas não cabe aqui, nos limites de nossos objetivos, a resenha das mazelas que fazem do sistema representativo uma patologia. Contentemo-nos com o registro de duas distorções, levantadas por Jairo Marconi Nicolau. A primeira, denominada *ger-*

*rymander* pela literatura política, é, nos países que utilizam a representação majoritária (que no Brasil tomou a denominação de distrital), a manipulação das fronteiras dos distritos eleitorais, com o intuito de favorecer ou prejudicar candidatos ou partidos; a segunda é a alocação desproporcional das cadeiras de um Parlamento:

“Os legislativos são em geral compostos por representantes de vários distritos eleitorais<sup>19</sup>. Quando o percentual de eleitores de cada distrito não é igual ao percentual de representantes (cadeiras) desses distritos no Parlamento, produzem-se distorções de dois tipos. A primeira é a violação do princípio de que todos os eleitores devem ter votos com mesmo valor; a segunda é a sub-representação dos

### Câmara dos Deputados

| <i>Unidade Federativa</i> | <i>Representação real</i> | <i>Representação proporcional</i> |
|---------------------------|---------------------------|-----------------------------------|
| Acre                      | 8                         | *                                 |
| Amapá                     | 8                         | 1                                 |
| Amazonas                  | 8                         | 6                                 |
| Pará                      | 17                        | 15                                |
| Rondônia                  | 8                         | 4                                 |
| Roraima                   | 8                         | 1                                 |
| Tocantins                 | 8                         | 4                                 |
| Goiás                     | 17                        | 14                                |
| Mato Grosso do Sul        | 8                         | 6                                 |
| Mato Grosso               | 8                         | 7                                 |
| Distrito Federal          | 8                         | 6                                 |
| Alagoas                   | 9                         | 6                                 |
| Bahia                     | 39                        | 38                                |
| Ceará                     | 22                        | 22                                |
| Maranhão                  | 18                        | 14                                |
| Paraíba                   | 12                        | 11                                |
| Pernambuco                | 25                        | 24                                |
| Piauí                     | 10                        | 9                                 |
| Rio Grande do Norte       | 8                         | 8                                 |
| Espírito Santo            | 10                        | 9                                 |
| Minas Gerais              | 53                        | 57                                |
| Rio de Janeiro            | 46                        | 50                                |
| São Paulo                 | 70                        | 113                               |
| Paraná                    | 30                        | 31                                |
| Rio Grande do Sul         | 31                        | 34                                |
| Santa Catarina            | 16                        | 17                                |
| <b>TOTAL</b>              | <b>513</b>                | <b>513</b>                        |

\* Pelo cálculo da proporcionalidade populacional, não teria direito a representação.

Fonte: DIRCEU, José; IANONI, Marcus. *Reforma política*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999. p. 41.

partidos que têm voto concentrado nos distritos que perdem cadeiras e a sobre-representação dos partidos que concentram votação nos distritos que ganham cadeiras” (NICOLAU, 1995, p. 5).

No Brasil, que adota o sistema proporcional, com lista aberta de candidatos<sup>20</sup>, facultado o voto na legenda, uma das distorções é a sobre-representação de Estados de eleitorado predominantemente rural, menos populosos, em prejuízo das representações de Estados, e, portanto, distritos eleitorais, mais populosos e de eleitorado predominantemente urbano.

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

A distorção decorre da ordem constitucional, que, no seu art. 45, determina oito e 70 como os números mínimo e máximo de representação por unidade federativa. Nas duas pontas, Roraima e São Paulo, os quais, dividido o número de cadeiras (513) pelo eleitorado, deveriam ter um e 113 representantes e, como vimos, têm oito e 70.

A Constituição de 1988 absorve dispositivo da legislação castrense. Mas não data do golpe sua recepção pelo direito brasileiro. Ele já estava presente na Constituição de 1946, numa possível reação do constituinte à ditadura eleitoral da composição Minas-São Paulo que havia caracterizado a República Velha até o decreto de seu crepúsculo com a Revolução de 1930. Jairo Nicolau, que se debruçou sobre o tema, afirma que sem-

pre houve distorção na representação parlamentar no Brasil, indicando sua existência de 1872 até nossos dias (Cf. MELO, 1997).

Eis por que o regime representativo, no Brasil, como observa Bonavides, havendo dominado quatro repúblicas e mais de um século,

“não eliminou as oligarquias, não transferiu ao povo o comando e a direção dos negócios públicos, não fortaleceu nem legitimou nem tampouco fez genuína a presença dos partidos no exercício do poder. Ao contrário, tornou mais ásperas e agudas as contradições partidárias em matéria de participação governativa eficaz. Do mesmo passo fez, também, do poder pessoal, da hegemonia executiva e da rede de interesses poderosos e privilegiados, a essência de toda uma política guiada no interesse próprio de minorias refratárias à prevalência da vontade social e sem respaldo de opinião junto das camadas majoritárias da Sociedade” (BONAVIDES, p. 351).

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

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

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

A democracia representativa fracassou.

É preciso corrigi-la o mais urgente possível, para que não contamine o coletivo dos cidadãos com a descrença na democracia *tout court*, direito fundamental da humanidade, direito da quarta geração.

#### 4. Nossas raízes autoritárias

No Brasil, a democracia representativa jamais medrou em campo fértil, jamais se hauriu na expressão legítima da vontade soberana do voto livre. A raiz mais remota desse fracasso rotundo pode estar nos contornos próprios de nossa formação de país, nação e povo – desgraçadamente nessa ordem –, construindo uma sociedade autoritária e, daí, um Estado autoritário, regido por um direito autoritário. O direito da casa-grande que sempre tratou o país, o seu coletivo, o seu ‘povo’, como senzala, com ofício próprio e definido: o trabalho, escravo de preferência. A senzala não podia ter voz, nem a casa grande precisava ouvi-la. O fato mesmo de ser proprietário e branco, e proprietário porque branco, dava ao senhor todos os poderes constituintes, e ele soube ser sempre o senhor de baração e cutelo de sua gente, decidindo sobre as coisas, os negócios e as pessoas, sobre a liberdade e a vida, desde nossas origens coloniais aos primórdios de nossa organização política, quando uma constituinte de brancos e doutores sem mandato foi dissolvida para que nossa primeira Carta política, redigida a quatro mãos nas antecâmaras da Corte, fosse outorgada pelo príncipe absoluto e assim se inaugurasse a crise constituinte na qual ainda hoje nos debatemos, sem alternativas a olho nu.

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

O primeiro colégio da soberania nacional, convocado, nomeado e dissolvido pelo Príncipe, era formado por 23 doutores em direito, sete em cânones, três em medicina, 22 desembargadores, nove clérigos, sete militares. Todos ligados à propriedade da terra.

Quando se abre para o processo eleitoral, o país inaugura o voto censitário, aquele que requeria do eleitor a posse de bens ou propriedade. A partir da Constituição de 1824 o corpo eleitoral se separa em votantes e eleitores, excluídos do voto os que não tivessem uma renda anual líquida, por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego. Votavam os homens, não votavam as mulheres. Votavam os letrados, não votavam as massas incultas e analfabetas, votava a minoria mínima, não votava a maioria. Votavam os brancos proprietários. Foi esse o Brasil colonial que chegou ao Império e fez a Independência, para dar lugar aos condes, aos viscondes, aos barões, aos marechais, aos almirantes, aos cônegos. Uma sociedade do latifúndio, da monocultura e do escravismo; por isso, e, finalmente, na República, as oligarquias e o ‘coronelismo’. A uma economia voltada para fora, de costas para a terra e com as vistas e o coração projetados sobre o além-mar, correspondia uma elite urbana alienada – nossos bacharéis, os primeiros funcionários públicos, os comerciantes, os ‘correspondentes’ dos grandes fazendeiros, padres, professores de latim, a pequena nobreza na corte colonial –, com os olhos, a mente e o coração fixados na praia, à espera do pacote, meio de informação e comunicação, que lhe vinha trazer tudo, desde a manteiga, o linho, o vinho e as poucas ferramentas de que carecia, até as idéias, a ideologia de que se alimentava, porque, desde cedo, jamais se interessou em pensar o país.

A alienação de nossas elites, a inexistência de uma burguesia nacional comprometida com um projeto nacional não são fenômenos de hoje.

Sem povo, fizemos a Independência (engenho e arte de uma diplomacia corrupta e

perdulária com o erário), fizemos a Abolição tardia (obra de um gabinete anticrônico e graça de uma Regente interina); sem opinião pública e sem campanha republicana, sem apelo republicano e sem o concurso do Partido Republicano, fizemos a República, obra de oficiais do exército e meia dúzia de intelectuais fluminenses. Sem povo e sem ruptura, sem mesmo a mudança do mando. Sem qualquer mudança social. Sem opinião pública, sem vida partidária.

Na República, alcançada pela aliança entre intelectuais e militares, a que estiveram ausentes os políticos e o povo (o Partido Republicano veio a saber da Proclamação pelos jornais), os barões são substituídos pelos 'coronéis'. Depois da casa-grande e da senzala, a política é dominada pelo trinômio coronelismo, enxada e voto. Surge a classe-média, alguma indústria, a burguesia industrial de origem rural, mais precisamente da lavoura cafeeira, e, finalmente, o proletariado, camponeses que haviam feito sua 'revolução' pessoal com a só imigração que os trouxera do campo para a cidade, da fome para a marmita e a bóia-fria, da enxada sem campo para arar para os teares da grande cidade, para os cortiços da grande cidade, para o desemprego da grande cidade, para as favelas que irão construir nas grandes cidades. E alguns imigrantes estrangeiros, italianos e portugueses em sua maioria. E por largo tempo, a cena seria dominada pelos generais. Do início, da primeira república ao fim da quarta república. Sem povo, fizemos a República Velha, consolidamos a República, juncada de quarteladas e insurgências militares numa querela entre a classe dominante, ligada ao latifúndio e ao livre-cambismo, e uma classe-média emergente que vai buscar apoio nos quartéis; sem povo, fizemos mesmo uma revolução que teve por objetivo impedir a Revolução, e assim em nossa história se intronizava o grande herói, ícone da política brasileira: o príncipe de Lampeduza, tão genuinamente nacional quanto Macunaíma, e, como o herói de Mário de Andrade, igualmente

sem qualquer caráter. Por isso mesmo, as mudanças de regime, as reformas, as 'revoluções', os levantantes, as 'marchas', as colunas, nada alteraria a nomenclatura e o pódio de nossos heróis; ao poder absoluto dos senhores da terra, segue-se o poder absoluto dos senhores do capital concentrado; o escravo é substituído pelo excluído. E quando a explosão urbana (antes de mais nada consequência do esvaziamento do campo depredado pelo latifúndio) constrói as grandes cidades, o povo-massa vai às ruas, sem conhecer sua organização, mas não faz história própria. Quase sempre serve de massa-de-manobra da mesma burguesia, que, de crise em crise, vai-se conservando no mando político, mantendo o mesmo governo, em que pese a sucessão dos governantes.

Do Fico às 'diretas-já'.

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

Eis por que toda a história política deste país, do Império à República que ingressa no terceiro milênio, pode ser escrita sem uma só referência aos partidos políticos, aquele elemento essencial das democracias representativas.

### 5. A crise constituinte

A crise constituinte nasce com o País, e até hoje estamos à espera de uma ordem constitucional estável.

No relativamente curto período de pouco mais de cem anos de vida republicana, nosso país conheceu, entre cartas, ordenações e Constituições, sete diplomas. Quatro (1891, 1934, 1946 e 1988) derivados de assembleias constituintes (algumas, como a de

1988, carentes de poder constituinte originário), um promulgado por um congresso sem legitimidade mesmo derivada (1967), dois ditados por ditaduras (a Carta 1937 e a Ordenação de 1969). A esse rol pode-se incluir a reforma de 1926, levada a cabo por um Congresso ordinário.

O país não sabe o que é ordem constitucional estável.

Durante todo esse período, e mesmo após a redemocratização *post* Estado Novo e a Constituição de 1946, o que temos tido é presidentes de República que, ao invés de guardiães da Constituição que juraram obedecer, se transformam em chefes de Estado cujo projeto de governo é promover a reforma da Constituição, submetendo-a aos seus interesses políticos e administrativos. Desde Deodoro, que renunciou por não poder governar com a Constituição, até o atual Presidente, que, 'para governar', desmonta a ordem constitucional, graças ao concurso de um Congresso que lhe é dócil na concessão de emendas e na aprovação de medidas-provisórias que transferem para o Executivo função legiferante exclusiva do Legislativo, e graças a um Supremo sem ânimo para assumir seu papel político de Corte constitucional.

Em 11 anos de vida, o texto de 1988 já incorporou 31 emendas e, presentemente, correm, no Congresso Nacional, dados de 16 de fevereiro de 2001, nada menos de 649 projetos de Emenda Constitucional.

Enquanto isso, em seus 213 anos, a Constituição norte-americana sofreu 27 emendas.

Mesmo o largo período de normalidade constitucional democrática, largo nos termos restritos da realidade brasileira, ressalve-se, de 1946 a 1964, foi perturbado por seguidas crises institucionais, com repercussões óbvias na vida política: um presidente (Vargas) se suicidou, no auge de crise político-militar; dois presidentes foram declarados impedidos por um Congresso animado em seu civismo pelo cerco das tropas militares (Carlos Luz e Café Filho); um presidente (Juscelino Kubitschek) enfrentou duas sublevações militares (Jacareacanga e

Aragarças), um renunciou (Jânio) e outro foi deposto por um levante militar (Goulart). Entre essa renúncia e essa deposição, uma junta militar de fato e um presidente títere (Mazilli), depois da tentativa de impedir a posse do vice-presidente constitucional, impuseram, uma vez mais e sempre contando com a docilidade do Congresso, a reforma parlamentarista, porque no Brasil o Parlamentarismo não é uma forma de governo, mas um expediente de golpe-de-Estado constitucional.

Já sob o regime da Constituição de 1988, tivemos o *impeachment* do primeiro Presidente da República eleito pelo sufrágio universal desde 1960 (Fernando Collor de Mello). De 1930 a 1999, durante 69 anos de democracia representativa, conhecemos pelo menos 32 anos sob ditadura franca (1930-32; 1937-45; 1964-85). Em vários episódios e por largos períodos, vivemos sob estado-de-sítio. E que dizer dos 30 anos da democracia 'representativa' da República Velha, a república das oligarquias, dos caciques e dos 'coronéis', das eleições a bico de pena? Que dizer dessa democracia representativa asentada na fraude eleitoral? Na ausência de debate e de opinião pública?

### 5.1. As medidas provisórias

Como um dos indicadores da crise constituinte brasileira nomeamos o Executivo imitando-se em tarefa típica e privativa do Legislativo. Referimo-nos, por evidente, às Medidas Provisórias, excrescência de índole parlamentarista incrustada na ordem jurídica presidencialista. Não se trata de reclamar de um Parlamento, de natureza genuflexo em face do Poder, um mínimo de ousadia moral na rejeição das Medidas flagrantemente inconstitucionais; não se trata de querer desse Congresso, e o atual não é mais flébil que os anteriores, o exercício do juízo de admissibilidade, rejeitando *ab initio* as Medidas que não se conformam com as exigências constitucionais; não se trata de reclamar do Congresso seu dever constitucional de zelar pela preservação de sua



competência legislativa (C.F. art. 49, XI); nem se trata mesmo de regulamentar a edição desse mostrengo. Trata-se, tão-só, de revogar o art. 62 da CF, ou, regulamentando-o, subordinar a eficácia da medida à sua aprovação por referendo, opção, aliás, que está consorte com o art. 14, como única forma de salvar a soberania popular. Crime pior, só o do Executivo, reeditando-as. Em qualquer hipótese, haverá o veto do art. 246

à admissibilidade de Medida Provisória na regulamentação constitucional.

Os dados oficiais são escandalosos e desenham um escárnio contra a ordem constitucional. Desde a promulgação da Constituição de 1988 até o dia 16 de fevereiro de 2001, foram editadas 5.702 Medidas Provisórias, das quais 4.890 nos seis primeiros anos de governo FHC! As reedições somaram 5.121 Medidas Provisórias.

### Medidas Provisórias Edição e Reedição por Governo

Atualizado em 16.2.2001

| Governo       | José Sarney<br>(3.1985 a<br>3.1990) | Fernando<br>Collor<br>(3.1990 a<br>10.1992) | Itamar Franco<br>(10.1992 a<br>12.1994) | Fernando H.<br>Cardoso<br>1º Governo<br>(1.1995 a<br>12.1998) | Fernando H.<br>Cardoso<br>2º Governo<br>(12.1998 a<br>16.2.2001) | Total Geral |
|---------------|-------------------------------------|---------------------------------------------|-----------------------------------------|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|-------------|
| Originárias   | 125                                 | 87                                          | 141                                     | 160                                                           | 71                                                               | 584         |
| Reeditadas    | 22                                  | 73                                          | 364                                     | 699 <sup>1</sup><br>1.750                                     | 137 <sup>1</sup><br>2.076                                        | 5.121       |
| Convertidas   | 109                                 | 66                                          | 121                                     | 82                                                            | 73                                                               | 451         |
| Revogadas     | 2                                   | 5                                           | 5                                       | 11                                                            | 5                                                                | 28          |
| Sem Eficácia  | 5                                   | 5                                           | 15                                      | 3                                                             | 1                                                                | 29          |
| Rejeitadas    | 9                                   | 11                                          | -                                       | 1                                                             | 1                                                                | 22          |
| Em Tramitação | -                                   | -                                           | -                                       | 40                                                            | 12                                                               | 52          |
| Editadas      | 147                                 | 160                                         | 505                                     | 2.609                                                         | 2.281                                                            | 5.702       |

<sup>1</sup> Reedições de Medidas de Governos anteriores.

Fonte: Presidência da República – Subchefia para Assuntos Jurídicos.

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

al, pois está em suas mãos o expediente da reedição sem peias. Por isso mesmo, por exemplo, para citar um episódio paradigmático, a MD que implantou o Plano real, emitida pelo Executivo em julho de 1994, só foi apreciada na convocação extraordinária de fevereiro de 2001, depois de seis anos, duas eleições presidenciais e 73 reedições! Jogando com o recurso da reedição – ou seja,

com a não-apreciação do mérito pelo Congresso –, o Executivo legisla sobre tudo: desde finanças a matérias penais (vedadas aos antigos decretos-leis), ou questões irrelevantes como auxílio-transporte para militares ou vale-pedágio para caminhoneiros.

Ausente o Congresso da formulação das grandes diretrizes da política do País, vê sua competência legislativa transferir-se permanentemente para o Executivo. E isso interessa ao sistema, porque para toda a gente é muito mais fácil e conveniente exercer o *lobby* junto a um burocrata do que ter de enfrentar o pluralismo partidário no Congresso; é muito mais fácil lidar reservadamente com um técnico do governo do que ter de entender-se com a pluralidade de lideranças partidárias.

Embora inserta no corpo da Carta Magna, a Medida Provisória é inconstitucional, “porquanto fere e anula dois princípios da ordem constitucional que não podem ser quebrantados: o da legalidade e o da legitimidade”<sup>21</sup>. Elas não conhecem remédio, fora da pura e simples revogação do art. 62, ou da subordinação de sua eficácia a referendo popular.

### 5.2. A falência do poder legiferante do Congresso

Aprofundando a crise constituinte, há que se registrar a falência do Poder Legislativo cedendo sua competência legiferante. Não se trata só das Medidas Provisórias. No ano legislativo de 1999, o Congresso brasileiro editou 83 leis. Dessas, 59, ou seja, 63,4%, foram de iniciativa do Executivo, 32 (34,4%) de iniciativa de uma das duas Casas e duas (2,2%) oriundas do Judiciário<sup>22</sup>. No ano de 2000, piorou. O Congresso aprovou e foram sancionadas 218 leis (143 das quais tratavam de crédito suplementar ou abertura de crédito). Desse total de 218 projetos convertidos em lei, 188 (ou seja, 86,23%) foram originários do Poder Executivo, 24 (ou seja, apenas 11%) tiveram origem em uma das duas Casas do Parlamento e seis (2,76%) tiveram origem no Poder Judiciário. Definitivamente, o Executivo tomou a si a função legislativa<sup>23</sup>.

Mas o melhor indicador do esvaziamento do poder legiferante do Congresso Nacional talvez seja oferecido pela análise aos processos de elaboração e execução do Orçamento Geral da União.

Uma das mais importantes funções do Congresso brasileiro é a elaboração do Orçamento da União. A relevância é de tal ordem que foi alçada a matéria constitucional, a que nosso ordenamento dedicou uma Seção (Dos orçamentos) e cinco artigos. Um deles (art. 166) regula o processo legislativo e (§ 1º) cria uma comissão mista permanente, de Senadores e Deputados. Mas a elaboração orçamentária, pelo Congresso, resulta numa ficção! Senão, vejamos: do total do Orçamento aprovado (a partir de proposta do Executivo), os parlamentares só podem interferir em cerca de 3% (mas suas emendas não podem aumentar a previsão de receita), percentual esse que ainda pode ser contingenciado em 50%. Do que sobra, a União executa apenas 18 ou 20%. Mesmo aqueles 97% nos quais o Congresso não pode interferir, limitando-se sua competência a homologar a proposta do Executivo tal qual recebida (despesas de pessoal e seus encargos, serviço da dívida e fundos e transferências constitucionais, art. 166, § 3º, II), podem ser alterados pelo Governo, por meio de remanejamentos.

Examinemos o Orçamento para o exercício financeiro de 2001. Ele importa em R\$ 950.202.360.392,00 – receita esperada (sempre realizada a mais) e despesa fixada (sempre realizada a menos).

Qual a participação do Congresso Nacional em sua elaboração?

Desses 950,2 bilhões, apenas R\$ 398,6 bilhões (orçamento fiscal e da seguridade) puderam ser movimentados pelo Congresso Nacional; sua intervenção mediante remanejamentos foi de R\$ 12,1 bilhões (R\$ 12.067.787.676,00), ou seja, apenas 3,04% do total.

Mas ainda não é tudo.

Mediante o instituto da Desvinculação de Receita da União-DRU (Emenda Constituci-

onal nº 27/2000), o governo federal obteve a desvinculação, linear, de 20% da arrecadação da União de todas as contribuições e impostos destinados a seus fundos, órgãos ou despesas, excluídas as transferências constitucionais obrigatórias (Fundo de Participação dos Estados, Fundo de Participação dos Municípios etc.) e o salário-educação.

No exercício financeiro de 2000, a desvinculação foi de \$31,1 bilhões (R\$ 31.062.232.686,00) e para 2001 foi de R\$ 35,1 bilhões (R\$ 35.097.151.662,00).

Tais números mostram que a DRU ofereceu ao governo, nos dois exercícios estuda-

dos, 66,2 bilhões em orçamento desvinculado de qualquer destinação originária, ou, em outras palavras, para cumprimento de contratos fiscais.

Mas, se o Congresso se vê coartado em seu papel legiferante, não conhece termo o arbítrio do Executivo, que, do total do Orçamento Geral da União, realiza tão-só o quanto lhe interessa: pois é de seu arbítrio limitar a execução, efetuar cortes e promover contingenciamentos.

A análise a alguns Programas, em 2000, revela a distância entre a Lei orçamentária tal qual aprovada pelo Congresso e sua efetiva execução:

| Programa                                       | Execução(%) |
|------------------------------------------------|-------------|
| Saúde do trabalhador                           | 1,04        |
| Implantação de redes de bancos de leite humano | 5,75        |
| Capacitação profissional (enfermagem)          | 6,07        |
| Atenção a portadores de deficiência            | 7,97        |
| Saúde mental                                   | 8,16        |

Não bastassem todas as intervenções já descritas, o Executivo, por meio do Decreto n. 3.746, de 6.2.2001, contingenciou mais de 7,5 bilhões do Orçamento aprovado para 2001, atingindo a Justiça (R\$ 28.104 em 33.102), a defesa nacional, a segurança pública, a saúde, enfim todos os setores da atividade pública nacional. Dessa forma – e a listagem é puramente exemplificativa –, a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano sofreu um corte de 84,9% em seu orçamento, o Ministério do Esporte e Turismo um corte de 64,4%, o Ministério da Integração Nacional um corte de 52,5%, Ministério da Agricultura e do Abastecimento um corte de 40,7%<sup>24</sup>.

## 6. A crise partidária

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

A rigor, a vida partidária, entre nós, ressaltadas as discutibilíssimas experiências do segundo reinado e da república velha,

só tem início com a redemocratização de 1946, para ser logo interrompida pela violência do Ato institucional nº 2, de 1965.

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

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

Esse bipartidarismo formal – no começo ARENA-MDB, na última fase PDS-PDMB –, encerrando um unipartidarismo de fato, pois só o partido do governo podia ganhar, elegendo os delfins indicados pelo Olimpo castrense, não chega a constituir um siste-

ma de partidos. Partidos de fancaria, essas duas siglas consentidas compunham o coro de uma ópera bufa, cujo libreto era ditado pelas casernas; no palco, marionetas orgulhosas dos cordéis que as ligavam aos seus manipuladores; na platéia, um público enfastiado.

Sob o regime de exceção, foram organizados, dissolvidos e reorganizados os partidos na camisa-de-força do bipartidarismo formal; realizaram-se eleições vigiadas, sujeitos seus resultados à ‘depuração’ (via cassações de mandatos quando fracassava a filtragem das impugnações e das restrições legais) da vigilância militar, a mesma vigilância que mantinha aberto o Congresso e decretava seu recesso quando isso atendia a ‘razões de segurança nacional’ desconhecidas da Nação. Sob o comando do poder, e segundo suas regras, e seu calendário, foi operada a lenta e gradual transição da ditadura para a Nova República, que compreendeu cassações amplas, anistia restrita, atentados da direita terrorista encrustrada no aparato estatal, e eleições presidenciais por um colégio indireto previamente ilegítimo pela Nação no memorável movimento das ‘Diretas-já’.

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

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

### 6.1. Os partidos no direito constitucional

A Constituição de 1824, compreensivelmente, ignorou a existência de partidos. A Constituição republicana de 1891 seguiu-lhe os passos, embora os partidos, regionais, desde há muito existissem e funcionassem como instrumento das oligarquias e sem

qualquer diferenciação ideológica, nada obstante se denominassem *conservadores* ou *liberais*. Todos serviam aos senhores da terra. A Constituição de 1934 – nossa experiência weimariana – limitou-se a prever a perda de cargo imposta ao funcionário público que favorecesse ‘partido político com influência de autoridade ou pressão’ (art. 179, 9º). E a Carta de 1937 é evidentemente omissa.

Aparecem os partidos pela vez primeira no Código Eleitoral de 1932, Dec. n° 21.076, de 24.3.1932, arts. 58-1º, 99, 100 e 101.

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

A preocupação constitucional com os partidos políticos começa, de fato, e ironicamente, com a Carta de 1967, originária do regime militar e do Congresso ordinário que conformou. Assim dispõe: 1) art. 20, III (imunidade tributária); 2) art. 32, parágrafo único e art. 39 (participação na organização das comissões parlamentares); 3) art. 37, § 20 (representação à Câmara para declaração de perda de mandato); 4) art. 149 e incisos (organização, funcionamento e extinção); e 5) art. 166, III (possibilidade de partido político ser acionista de empresa jornalística).

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

A Emenda Constitucional n° 25, de 15 de maio de 1985, que abre o processo de redemocratização, já sob o comando do primeiro governo civil após a vintena militar, disporia:

#### “Capítulo III

#### Dos Partidos Políticos

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

(...).”

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

## 6.2. *Os partidos na última redemocratização*

Se bem que a abertura partidária já se insinuasse em 1982, só com o fim do regime militar é que recomeça a construção de um novo sistema de partidos; que no entanto é regido pela ordenação militar, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (de 1971), sobrevivente até à redemocratização, para finalmente conhecer sua revogação, tardia, com a lei 9.096 de 1995. Só a partir dessa lei, e das regras democráticas da Constituição de 1988, é que se começa, neste país, a construir um sistema democrático de partidos, fundado na autonomia e na liberdade auto-organizativa. Mas sobrevive o Código Eleitoral, de 1965...

Mesmo essa ordem jurídica, a lei eleitoral, de 1997, e a lei dos partidos políticos, de 1995, já está sendo contestada. Hoje, não temos garantias de qual será o regime eleitoral e partidário brasileiro que presidirá as eleições de 2002.

O atual sistema de partidos, embora tenhamos partidos registrados desde 1981 (PMDB, PTB e PDT), portanto, começa a definir-se com a Emenda Constitucional n° 25/85, mas só entraria a consolidar-se a partir de 1988, com a definição das novas regras constitucionais. Mesmo hoje, todavia, não se pode dizer definido, nem juridicamente, nem politicamente, nem do ponto de vista sociológico, vale dizer, de sua homologação pela consciência coletiva nacional.

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

A referência à legislação ordinária assinala uma cronologia e não ressalta os méritos do ordenamento. Pois a atual legislação, elaborada sob as asas democráticas da

Constituição de 1988, tem por objetivo coartar a representação, estagnar a vida partidária, congelar o processo político, para, finalmente, manipular a manifestação da soberania popular. A intervenção do poder econômico nas eleições é consentida, e não são estabelecidos limites de doações financeiras às campanhas dos candidatos; o horário eleitoral gratuito frustra todas as possibilidades de igualdade de disputa entre candidatos e partidos. Os titulares de cargos executivos podem concorrer às suas próprias sucessões sem sequer terem de se licenciar dos respectivos cargos, numa intolerável agressão a toda **a experiência republicana**<sup>25</sup>.

Por que resulta grave para a democracia a fragilidade dos partidos políticos?

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

Entre nós, os cargos políticos nos poderes Legislativo e Executivo são preenchidos mediante eleições, e só se admite candidato mediante a inscrição partidária (cf. art. 14, §3°, V, da Constituição). O partido político, livre, apto à alternância no poder, é o suprasumo do pluralismo, e é por meio da solidez do sistema de partidos que se mede a robustez da democracia representativa. Portanto, sem o concurso dos partidos, essa ficção da realidade brasileira, não há como organizar e desempenhar as funções estatais. Na democracia representativa, não há poder político se não há partido político. No entanto, o declínio dos partidos políticos é fenômeno que percorre quase todas as democracias representativas. A intermediação política – a quinta-essência da democracia representativa – entra em declínio; daí, a falência das instituições representativas, é só um passo.

## 7. A crise do Legislativo

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

A Comissão Parlamentar de Inquérito, que na legislatura 1994-1998 desvendou as entranhas da Comissão de Orçamento, nas duas Casas, pôs a nu a malha/máfia de interesses e negócios ilegais, contra o erário, reunindo parlamentares, altos funcionários da República, empreiteiros e fornecedores do governo federal em verdadeiras organizações criminosas, concertadas no ofício de depredar o bem público.

As críticas, e aqui não há a menor intenção de proceder à sua listagem, não se circunscrevem às Casas maiores da República. Ao contrário, pervagem todo o poder legislativo. E lá na ponta, nas Câmaras Municipais, onde se suporia fosse mais efetiva a fiscalização da cidadania, maiores são os desmandos e mais graves as denúncias envolvendo tráfico de influência, nepotismo, suborno, 'caixinhas', comissões e o crime organizado.

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

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

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

1. A fragilidade do sistema de partidos composto, em sua esmagadora maioria, sem distinção programática, a não ser formal, na letra dos manifestos sem consequência na vida real, e que, por isso mesmo, seja nos executivos, seja nos parlamentos, terminam por se confundirem perante o eleitorado, em face dos métodos comuns, dos objetivos comuns, dos resultados comuns. Como os gatos noturnos, no poder, os partidos brasileiros são pardos. Daí decorre, em grande incidência, como resposta de uma sociedade desiludida, a ausência do voto partidário, do voto de legenda, com a prevalência daquele que mais merece à democracia: o voto do compadrio, o voto do interesse, o voto da troca de favores, abrindo caminho à mais larga atuação do poder econômico, mediante a compra do voto, o aluguel do cabo eleitoral, o fisiologismo, e o assistencialismo, doenças genéticas da democracia representativa brasileira. O custo altíssimo do processo eleitoral, o custo altíssimo de uma eleição parlamentar em qualquer de seus níveis, promove uma pré-seleção perversa, na base da sociedade, eliminando do pleito aqueles candidatos sem visibilidade pública (privilégio dos chefes de executivo, administradores, atores, personagens de rádio e televisão, esportistas), ou sem ligações corporativas ou sindicais, ou sem integração com um grupo econômico. Por isso mesmo temos representantes que fraudam o mandato, violando a vontade eleitoral, e um Parlamento que não representa o País, mas os grupos econômicos que financiaram as campanhas<sup>26</sup>. Assim, o voto não elege o representante do cidadão, mas o do capital, do aparelho corporativo, da grande empresa e da grande imprensa, do latifúndio, do mercado, do cotista do capital errático, os quais vão legislar em benefício exclusivo de seus patronos, seus verdadeiros eleitores. O re-

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

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

3. Na seqüência de mazelas que desnaturam o sistema representativo brasileiro, o deputado ou vereador eleito, uma vez que a votação é nominal e não partidária, e não segue o sistema de listas, também se sente acima de seu partido de cuja legenda e de cujo quociente eleitoral dependeu para conquistar o mandato, e se comporta sem dever respeito ao seu partido e a seus eleitores, o que desnatura o princípio do mandato popular. Cada deputado ou vereador, previamente liberto dos compromissos com seu eleitorado, que nada lhe pode cobrar, comporta-se, no exercício do mandato, como uma instituição autônoma, inalcançável pela disciplina partidária, ou pela fiscalização do eleitor. Daí, em nossos parlamentos, a proliferação de bancadas de interesse de nominata inesgotável, organizadas *erga* partidos: são a 'bancada' dos evangélicos, a da saúde, a da medicina privada, a dos

radialistas, a do ensino privado, a dos ruralistas e, até, a dos policiais-militares. São esses interesses, acima da representação do eleitorado ou do programa partidário, que determinam as votações em Plenário.

4. Ao cabo e ao fim, e porque não tem compromissos quer partidários quer com a representação de seu eleitorado, por considerar-se uma instituição autônoma, o parlamentar pode migrar de partido em partido, em alguns casos mais de uma vez na mesma legislatura, e raramente a migração, que não conhece punição partidária ou legal, encontra justificativa doutrinária, ideológica ou programática<sup>27</sup>. A migração e a autonomia da ação parlamentar constituem fraude contra a representação quando a atuação parlamentar – e essa é a regra, lamentavelmente – deixa de respeitar seja a vontade do eleitor, seja o programa do partido com o qual se apresentou à sociedade.

Na legislatura 1990-94, desconsiderada a fusão de siglas, 35 parlamentares trocaram de partido. No curso da legislatura 1994-98, esse número alcançou a escandalosa marca de 218 parlamentares, ou seja, 42,5% do total da representação (TAFNER, 1997, p. 12).

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

### Representação partidária na Câmara dos Deputados

| Partido | Eleição de 1998 | 16/2/2000 |
|---------|-----------------|-----------|
| PFL     | 105             | 101       |
| PSDB    | 99              | 103       |
| PMDB    | 83              | 96        |
| PPB     | 60              | 52        |
| PT      | 60              | 60        |
| PTB     | 29              | 24        |
| PDT     | 25              | 21        |
| PSB     | 19              | 12        |
| PL      | 12              | 11        |

| <i>Partido</i> | <i>Eleição de 1998</i> | <i>16/2/2000</i> |
|----------------|------------------------|------------------|
| PCdoB          | 7                      | 7                |
| PPS            | 3                      | 13               |
| PSD            | 3                      | -                |
| PMN            | 2                      | -                |
| PSC            | 2                      | -                |
| PRONA          | 1                      | -                |
| PSL            | 1                      | -                |
| PST            | 1                      | -                |
| PV             | 1                      | 1                |
| PHS            | -                      | 1                |
| PTN            | -                      | 1                |
| <i>TOTAL</i>   | <i>513</i>             | <i>513</i>       |

Fontes: Tribunal Superior Eleitoral e Câmara dos Deputados – Secretaria Geral da Mesa.

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

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

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

Não há espaço para a representação.

A crise legislativa, todavia, não é particularidade da democracia representativa assim como a praticamos entre nós. Está

presente em todos os parlamentos ocidentais cuja competência se restringe cada vez mais, “além dos limites de fato do poder estritamente político em uma sociedade capitalista, onde as grandes decisões econômicas são tomadas por um poder em parte privado e, hoje, em parte não nacional” (BOBBIO, 1987, p. 72), a classe dominante nacional, as grandes multinacionais e organismos internacionais como o FMI, o BIRD, o Banco Mundial, a OMC etc., fazendo cada vez mais distante o controle democrático do sistema econômico pelo sistema político.

#### *8. A democracia representativa não é democrática*

Por que a democracia representativa não é democrática?

Porque, se todos os cidadãos com maioria e no pleno gozo de seus direitos políticos dispõem, universalmente, do direito de, por meio do sufrágio, eleger seu representante, o voto não tem peso idêntico, seja por força dos mecanismos da proporcionalidade ou da construção dos distritos eleitorais, ou dos colégios eleitorais, como na democracia representativa norte-americana; se tem o direito ao voto, não exerce na plenitude o direito de escolha, limitado pelo quadro partidário, limitado pelas legendas par-



tidárias, limitada pela interferência do poder econômico, pela interferência do poder político e pelo monopólio da informação que manipula a construção da opinião pública. O sistema trabalha para impedir a rotatividade no poder, de sorte que às minorias é negado o direito de tornarem-se, em condições de igualdade, maioria, pelo que a troca no poder, ainda quando premiando partidos distintos, promove a rotação entre iguais.

Assim podemos resumir as principais restrições à democracia representativa:

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

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

3. baixos níveis de prestação de contas pelo governo, donde ausência de controle social sobre o aparelho político e ausência de responsabilização;

4. tendência ao bipartidarismo e à concentração política, donde restrições ao pluripartidarismo e ao pluralismo ideológico (um e outro fundamentos de qualquer democracia), daí a concentração do poder pelas direções partidárias, atuando de forma soberana sobre todo o conjunto do Estado (e da vida institucional) e da sociedade;

5. baixos níveis de influência popular no processo de tomada de decisões;

6. ausência de margem de mudança social e política por meios parlamentares, donde o reforço do conservadorismo;

7. redução da participação da cidadania nas eleições (transformadas em um processo simples de escolha entre pequeno número de alternativas similares), que cada vez menos influem ou determinam mudanças;

as eleições, ademais de não serem veículos de mudança, são cada vez mais espaçadas, e assim mais funcionam como reforço e legitimação do poder;

8. controle da agenda política pelas direções dos grandes partidos (que controlam o Executivo e o Parlamento) e dos meios de comunicação de massa;

9. tendência à concentração do poder, ao unitarismo e, por consequência, ao enfraquecimento da federação;

10. crescente caráter plebiscitário e legitimador do poder governamental estabelecido;

11. substituição da vontade dos representados pela vontade dos representantes;

12. facilidade para a ação dos *lobbies* e representação direta dos grupos de interesse;

13. crescente poder legiferante do Executivo;

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

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

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

A democracia representativa, finalmente, enseja o monopólio do poder político, quando a ação combinada de (i) partidos políticos hierarquicamente controlados com (ii) governo concentrado, num Estado centralizado, serve para destruir o pluralismo e negar a influência popular (HIRST, 1993, p. 14).

Essas questões são insolúveis na democracia representativa.

### 9. *A democracia participativa: a democracia do terceiro milênio*

É impossível salvar a democracia representativa, porque ela contém uma contradi-

ção intrínseca: a impossibilidade de uma representação legítima (seu pressuposto), isto é, não-eivada de manipulação – manipulação que apenas cresce e se agiganta e toma as formas de um *moloch* na sociedade de massas –, pela exigência de instrumentos de mediação que se constituem, ao mesmo tempo, incontornáveis instrumentos de defraudação da vontade cidadã original.

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

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

O ponto de partida da democracia participativa, ou capilar, é a democracia representativa, cujas conquistas – como o sufrágio universal, voto direto e secreto, mandato com termo certo, liberdade e pluralismo partidário e ideológico – são aprofundadas, substituindo-se a preeminência da representação pela participação permanente do cidadão, seja atendendo a mecanismos de consulta, seja principalmente participando do processo deliberativo, administrativo ou parlamentar. Se, na democracia representativa, a participação é um episódio, restrito às eleições, às quais o eleitor comparece e deposita seu voto, perdendo o contato com o eleito e deixando de influir no desempenho de seu mandato, na democracia parti-

cipativa a cidadania é permanente, diária, cotidiana, é “o chamamento ao eleitor para que no curso da ação ele esteja permanentemente colado, integrado, articulado, entendido, próximo do governante, para que as ações sejam permanentemente discutidas”. (SOUZA, p. 112). O projeto da democracia participativa é superar a democracia representativa; entendendo a democracia como um processo que não se conclui, e que precisa avançar para além das esferas públicas e políticas e institucionais, como a vida nas organizações, no trabalho, nas relações comunitárias de vizinhança, nas relações associativas, nas relações familiares, nas relações entre marido e mulher, entre pais e filhos, entre professores e alunos, entre patrões e empregados, todas impregnadas de forte autoritarismo.

### 9.1. A raiz ateniense

Ainda que possa parecer revelação de segredo de polichinelo, é preciso dizer que a democracia representativa faliu, mas é preciso igualmente pôr de manifesto que essa forma de governo, sendo a mais notável das experiências políticas da civilização ocidental e o seu mais rotundo fracasso, não encerra toda a experiência da humanidade.

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

A democracia<sup>28</sup> grega, como a romana, era uma democracia de proprietários de ter-

ras. Na *pólis* da Antiguidade, uma condição para o exercício pleno da cidadania era a propriedade de um lote agrícola (*kleros*, 'fundos') e de escravos. Em Atenas, para 90 mil cidadãos, isto é, proprietários, havia 365 mil escravos, nesse número incluídas mulheres e crianças, e 45 mil imigrantes (metecos) e libertos. Para cada cidadão adulto havia, no mínimo, 18 escravos e mais três metecos. Em Corinto (460 mil escravos) e em Egina (470 mil escravos), apenas 10% da população usufruíam a cidadania. (Havia, assim, uma 'divisão social do trabalho': o trabalho, não só o trabalho social mas o trabalho qualquer, era ônus do escravo; o lazer, leia-se a filosofia, a poesia, o teatro, a magistratura, e, principalmente, a política e as funções de Estado, eram o 'ofício' do cidadão, isto é, do proprietário). O exercício da democracia se fazia, portanto, somente entre uma parcela da população, os cidadãos, iguais entre si, posto que todos, mas só eles, estavam habilitados a participar do sorteio para o desempenho de qualquer magistratura.

As decisões podiam ser tomadas na *ágora* (Ἀγορά: reunião, assembléia, comunidade reunida; praça pública; mercado) porque os cidadãos eram poucos, e, em certo sentido, a democracia direta da *pólis* compreendia um forma de representação, pois essa minoria de eleitos legislava, governava e decidia, decidindo inclusive sobre a paz e a guerra, em nome de todos os habitantes, dos sorteados e dos não sorteados, das mulheres, das crianças, dos metecos e dos escravos.

### 9.2. A democracia participativa

A democracia não é uma só idéia, um mero conceito, um juízo de valor: é ação permanente, a saber, efetividade. Pressupõe a igualdade (efetiva) de todos perante a lei (*isonomia*), sem distinções quaisquer, de raça, credo, gênero, mas também sem distinção de classe ou riqueza; se todos são iguais perante a lei, todos são igualmente sujeitos à lei, todos são igualmente cidadãos, não há cidadãos mais titulares de direitos do que

outros, não há cidadãos irresponsáveis ou ininputáveis, não há privilégios, não há juízos nem foros privilegiados, como não há cidadãos permanentemente "acima de qualquer suspeita" ou previamente suspeitos e condenados até prova em contrário... Todos são (efetivamente) iguais perante o Estado e têm os mesmos direitos de integrá-lo (*isotomia*), ou seja, os cargos públicos não são preenchidos por sucessão, ou por influência do poder econômico, mas tão-só como mandato da soberania. Na democracia, todos têm (efetivamente) o direito não só de pensar livremente como de livremente expressar-se (*isagoria*), ou seja, o direito de falar e condições objetivas – meios, instrumentos, recursos – de serem ouvidos; intrínseco é o direito de reunião, mas reunir-se para deliberar.

A 'democracia' representativa moderna e contemporânea é uma contrafação de todos esses princípios, vertida que foi ao governo das minorias privilegiadas – as que estão acima das leis – dirigentes do poder econômico e controladoras da vontade geral por artifícios os mais diversos, a começar pelo controle dos modernos meios de comunicação de massas. Tal qual praticada no Brasil, a 'democracia' representativa, fundada no poder econômico e na informação manipulada, na usurpação do voto e na violentação da consciência, é mera e pífida caricatura da soberania do povo e da nação. Da igualdade é pura ficção, da verdade uma impostura, da razão uma fantasmagoria. Ainda quando legal, é ilegítima porque não é do povo nem das forças majoritárias que decorre a vontade representativa. É do poder econômico cartelizado, é do monopólio da informação.

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

“É o poder dos chamados meios de comunicação de massa liberados a um oligopólio fático de pessoas cujo título de legitimidade não passa pela outorga nem pela sanção do elemento popular, nominalmente sede de todos os poderes da soberania. Manipulando e fabricando opinião, os grandes empresários dos meios de comunicação acabam por se transverter num círculo privilegiado que dispõe com desenvoltura da vontade social para amparar situações em oposição aos legítimos interesses da Sociedade e do País. Esse quarto poder fora do Estado e da Constituição não raro coloca ambos sob seu centro, fazendo da soberania do povo a irrisão e o escárnio da democracia” (BONAVIDES, 1993).

Os corifeus da ‘democracia’ representativa não cogitaram, e não cogitam ainda os neo-liberais, da incompatibilidade do modelo clássico da democracia representativa indireta com aquela que viria a ser a democracia de massas, contemporânea, assinalada pela interveniência de dois fatores, irmãos germanos, responsáveis pela manipulação dos pleitos: o poder econômico e a força dos meios de comunicação de massas.

Não cogitaram, igualmente, da capacidade de intervenção do poder público e do Estado, da máquina federal, das máquinas estaduais e municipais no processo eleitoral. Não apenas em sua feição clássica, tradicional, associando fisiologismo, corrupção, empreguismo e nepotismo, política partidária de liberação de recursos etc., mas na sua capacidade de ditar estratégias, no que poderia cingir-se ao campo estrito de sua competência de governo.

A democracia não é apenas um sistema de governo, uma modalidade de Estado, um regime político, uma forma de vida. É um direito da humanidade (dos povos e dos cidadãos). Democracia e participação se exigem, democracia-participativa constitui uma tautologia virtuosa. Porque não há democracia sem participação, sem povo, mas

povo sujeito ativo e passivo do processo político, no pleno exercício da cidadania, povo nas ruas, povo na militância partidária, povo nos sindicatos, povo na militância civil, povo na militância social. Povo-nação, participando da construção da vontade governativa. O regime será tanto mais democrático quanto tenha desobstruído canais, obstáculos, óbices à livre e direta manifestação da vontade do cidadão. Se a mediação, qualquer mediação, implica distorção da vontade, impondo ruído na comunicação cidadania-Estado/representado-representante, esse fenômeno se revela como mecanismo de manipulação nas modernas sociedades de massa que exigem a intermediação dos meios de comunicação de massa.

A questão central da democracia participativa, direito da quarta geração, é tanto minimizar a intermediação – inerente à democracia indireta –, quanto, e paralela e progressivamente, substituir a ‘representação’ assim como a conhecemos (que implica alienação) pela manifestação direta da soberania. É um processo de construção gradual que não compreende o banimento de todas as formas de representação (v.g. Poder Legislativo), mas sua compatibilidade com aqueles instrumentos de participação popular que implicam intervenção do governado na governança e seu controle sobre os governantes.

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

Até lá, a possibilidade de consulta imediata e constante e permanente complementar a representação e a delegação, reduzirá o papel das mediações, minimizará as distorções, seja a interveniência do poder econômico, seja a manipulação dos meios de comunicação de massa, os quais, sob controle social, passarão a desempenhar papel diverso na nova sociedade<sup>29</sup>.

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

A democracia participativa compreende, senão o consenso, a ampla consulta popular e, dela conseqüente, o compromisso de todos os atores sociais afetados, a integração de todos os povos, a busca de novas expressões do coletivo, a descentralização das iniciativas e da gestão, a desconcentração administrativa e funcional, a desconcentração do poder, a quebra do monopólio da política pelas classes dominantes. Ela compreende a emergência, no cenário da política, com poder decisório, das instituições populares e sociais das mais diversas índoles, cuja organização enseja e estimula, desde agrupamentos espontâneos e conjunturais aglutinados para resolver um problema concreto, até amplos movimentos, *v.g.*, pelos direitos da mulher, a defesa do consumidor, do meio-ambiente, a defesa das minorias contra todas as formas de discriminação, a proteção dos direitos humanos e a denúncia de sua violação, a defesa de interesses nacionais concretos, a iniciativa legislativa e constitucional bem como a utilização, desmitificada, popularizada, à margem do controle estatal, de novos meios eletrônicos, como as rádios comunitárias, as redes de computadores e todos os meios e instrumentos tecnológicos disponíveis. Enfim: participação dos governados na vontade governativa.

Mas a democracia participativa não é uma democracia direta remontando à *ágora*, mesmo a uma *ágora* teleletrônica; trata-se de democracia semidireta marchando no sentido da democracia direta. Mas democracia semidireta na qual a porção representativa será mínima, ao passo que a presença dos mecanismos da democracia dire-

ta será máxima. Assim, poderá compreender formas de exercício do poder legislativo por meio de Casas submetidas ao controle dos mecanismos da consulta popular, Casas cujos componentes estarão submetidos à imperatividade do mandato, que também será revogável; processo legislativo que compreenderá a iniciativa popular, o plebiscito, o referendo, o veto e a revogação, vale dizer, processo legislativo que terá sempre, no povo, a instância suprema que ditará a aprovação ou derrogação das decisões adotadas. As questões relevantes, como toda matéria constitucional, só serão legisladas e só terão eficácia quando submetidas a iniciativa popular, plebiscito e referendo.

#### 10. A Constituição de 1988: uma promessa frustrada

A Constituição de 1988 foi festejada por todos os epígonos da democracia participativa por enxergarem, no parágrafo único do art. 1º e na redação inovadora do art. 14, uma nova concepção de exercício da soberania popular, reiterado pelo inciso XV do art. 19. De fato, aqueles dispositivos, que associavam ao sufrágio universal e ao voto direto e secreto, com valor igual para todos, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, sugeriam a possibilidade de uma democracia semidireta.

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

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

Mas, atrás da regra constitucional, não havia, animando-a e dando-lhe vida, a vontade política da nação. Não se tratava de avanço constitucional conquistado no debate ou na peleja, mas de consecução do constituinte progressista, que talvez mais se

deva a descuido dos conservadores, justamente preocupados com as questões objetivas da ordem econômica e social. A inexistência de contemporaneidade com o processo político, que, atrasado, não a requeria e não a respaldava, esvaziou o significado da conquista, frustrou seus objetivos e a norma positiva se transformou em mera aspiração, sem uma vontade política para efetivá-la.

Democracia participativa não quer dizer que todas as formas de representação sejam necessariamente abolidas. Ao contrário, importa a convivência, com os institutos da democracia representativa sobreviventes, de mecanismos da democracia direta, como o referendo, o plebiscito e a *iniciativa legislativa popular* (também prevista em nosso ordenamento constitucional), o *direito de revogação* (o *recall* e o *Abberufungsrecht*) e o *veto*. Compreende formas de exercício de mandato popular, mas sob controle absoluto da sociedade, o que compreende, *ab initio*, a completa imperatividade social-eleitoral.

O direito de revogação permite ao povo – ao eleitorado – pôr fim (antes do prazo nominal/legal) ao mandato de autoridades, funcionário ou parlamentar.

O *recall*, espécie do gênero revogação, é a capacidade de o eleitor, isto é, de uma parcela do eleitorado, destituir o funcionário ou o representante no curso do mandato. Os deputados como os magistrados estão obrigados a prestar contas periódicas de seu trabalho, podendo ter o mandato revogado. O *recall* também é conhecido como revogação individual, para distingui-lo do *abberufungsrecht*, forma de revogação coletiva: o corpo eleitoral, determinada parcela de seus integrantes, pode requerer a dissolução de sua respectiva assembléia.

O veto é a faculdade de que é titular o eleitorado de manifestar-se coletivamente contra determinada medida governamental ou lei, já devidamente aprovada, ou em vias de ser posta em execução (DUVERGER, 1956, p. 22).

Essas três formas notáveis de exercício democrático, o plebiscito, o referendo e a

iniciativa popular – de todos os institutos da democracia semidireta o que mais atende à exigência popular de participação positiva nos atos legislativos (BONAVIDES, 1972, p. 349) –, permanecem, no corpo positivo constitucional brasileiro, como meras expectativas de direito, passados 13 anos de vigência da ordem constitucional, pois, regulamentados pelo legislador ordinário (lei nº 9.709/98), aguardam da Câmara e do Senado a adaptação de seus respectivos regimentos. Impõe-se não apenas tirar do papel essas conquistas, por enquanto meras conquistas doutrinárias, e fortalecê-las com outras, como o *recall*, o veto e o *mandato imperativo*, que vincula o representante – parlamentar ou executivo – à vontade do representado – expresso no apoio a um programa de partido, ou a um programa de governo ou a ambos –, sob pena de revogação. O mandato imperativo implica a eleição de parlamentares pelo sistema de listas e o voto de legenda, donde o fortalecimento dos partidos e do coletivo, contra a autonomia do representante (mandato fiduciário), despersonalizando a relação eleitor/eleito. Repitamos até à exaustão: não se pode falar em democracia sem a obrigação legal de cada candidato, partido ou coligação, majoritária ou proporcional, respeitar, no exercício do mandato, o programa e os compromissos assumidos, na campanha, com o eleitorado, sob pena de quebra do mandato. O mandato é concedido pelo eleitor em face de compromissos concretos e o desrespeito a esses compromissos vale como violação do contrato. Dito de outra forma, o eleito não pode votar na sua Casa legislativa ou aplicar no cargo executivo medidas que contrariem os compromissos que assumiu com o eleitorado, compromissos nos quais o eleitor se baseou para dar o seu voto.

Se a promessa constitucional de uma democracia semidireta se frustrou, entre nós, há, porém, avanços que precisam ser aprofundados, e cuja origem remonta a muito antes da Carta democrática de 1988<sup>30</sup>, como as diversas experiências de Orçamento par-

ticipativo, Planejamento cidadão e outras iniciativas que ensejam a participação direta da cidadania, como os comitês ou conselhos de bairro, conselho escolar e conselho de segurança, todos eleitos diretamente pela população, eleições para diretores de escola, eleição para as administrações regionais e distritais, criação de conselhos municipais com a participação majoritária da população na administração de questões cruciais como o Plano Diretor, a política de saúde etc., ensejando a descentralização, quebrando com a ditadura da concentração do poder, substituindo o poder concentrado pelo poder de baixo para cima, deslocando do centro hegemônico para a periferia a discussão dos problemas coletivos.

Temos afirmado que o diploma federal de 1988 deu vazão a muitas formas de democracia direta ou participativa que o legislador ordinário não se interessou em regulamentar e muito menos o Executivo em pôr em prática, nada obstante o princípio da participação direta do cidadão permeiar a Carta constitucional, como a sugerir uma tomada de posição do legislador constituinte. Mas iniciativas estaduais, fundadas na autorização constitucional, abriram caminho para novas experiências participativas. Exemplo é a Emenda Constitucional nº 7 aprovada pela Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, que agregou (art. 19) a participação como um princípio da administração estadual, comando explícito da Constituição do Estado a todos os poderes.

Medidas alternativas de governos democráticos e de esquerda cujo sucesso põe a nu a fragilidade da representação. Mas, se os Estados e Municípios pelo menos admitem os limites da representação, para superá-los, a União deles se vale para aprofundar suas relações imperativas com a sociedade.

Sem a descentralização política, sem o fortalecimento do poder local, sem a organização autônoma das comunidades, contra o que conspira a representação, não há como falar em democracia.

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

É evidente que a questão não se encerra numa pura e simples reforma política, ou na aplicação, democrática, de avanços tecnológicos. A democratização da política, tanto quanto a democratização dos meios de comunicação de massa (e a democratização da informática, da teleinformática etc.) serão consequências da democratização da sociedade brasileira, com o rompimento das bases atuais do poder político e do poder econômico. Não se trata de uma reforma constitucional à espera da vontade política dominante para efetivar-se. É uma reforma que depende da inversão do mando. De profundas transformações sociais, do rompimento do *statu quo* que as classes dominantes brasileiras mantêm intacto, para a preservação secular de seus interesses.

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

A democracia participativa é a subversão do terceiro milênio.

## 11. A promessa venezuelana da Constituição de 1999

A democracia participativa é a única forma de realização – dentro dos quadros da atual institucionalidade – de mudanças radicais em nossas sociedades, as únicas aptas a alterar o rumo da política, substituindo as velhas estruturas, desde sempre a serviço da exclusão, por instrumentos modernos de participação.

Entre as experiências em curso em nosso Continente, a Venezuela parece demonstrar, na prática, que a profunda democratização da sociedade e do sistema econômico é a mais eficiente forma de promover mudanças sociais e públicas. E que a profunda democratização da sociedade pode ser o melhor antídoto às pressões forâneas, às pressões do grande capital, das grandes potências que não admitem projeto próprio para os países periféricos.

Merecedor de todo registro é o esforço do povo venezuelano – após o colapso de um regime democrático-representativo que impôs por mais de 40 anos a corrupção e a concentração de renda, donde o empobrecimento das populações de um dos mais ricos países de nosso Continente –, construindo, com o voto reiterado, um processo de ruptura com as velhas estruturas e promovendo, na ordem constitucional, profundas mudanças que ensejam um nova democracia, semidireta, abrindo caminho seguro para uma democracia participativa. Um dos produtos desse processo de mudança, sem correspondente na América Latina, e todo ele pautado em estrita legalidade, é a Constituição bolivariana de 1999, elaborada por uma Constituinte autônoma e exclusiva, convocada por plebiscito, e confirmada pelo povo por intermédio de referendo. O que, por exemplo, não foi permitido ao povo brasileiro na última redemocratização.

A nova sociedade venezuelana tem como forma de participação popular a reiteração do voto: em pouco mais de um ano, os cidadãos foram chamados às urnas 1) para ele-

ger seu presidente, que obteve 57% dos votos válidos; 2) para, em Plebiscito, convocar uma Constituinte (por intermédio de 88% dos votos); 3) para, em referendo, confirmar (90% dos votos) a Constituição elaborada pela Assembléia constituinte exclusiva; e, finalmente, 4) para eleger todos os corpos de direção nacional, desde os municípios à presidência da República.

A nova ordem constitucional tem como objetivo: a democracia semidireta que transita para a democracia participativa.

A Constituição venezuelana, denominada bolivariana, para remontar ao ideal da unificação continental, abriga o direito à objeção de consciência, uma defensoria do povo (uma espécie de poder moderador), a igualdade e a paridade entre mulheres e homens, o reconhecimento dos direitos dos indígenas e a criação de um poder denominado 'moral' consagrado a combater a corrupção e o abuso<sup>31</sup>.

Atribui maior poder e autonomia às comunidades, consagra o plebiscito, o referendo e a iniciativa (legislativa e constitucional) popular; submete todos os eleitos (inclusive o Presidente da República) a nova eleição, no curso do mandato, segundo a vontade do eleitorado<sup>32</sup>.

O ponto de partida positivado em termos constitucionais consta do seu art. 5, *verbis*:

“A soberania reside intransferivelmente no povo, que a exerce *diretamente* na forma prevista nesta Constituição e na lei, e, indiretamente, mediante o sufrágio, pelos órgãos que exercem o Poder Público. Os órgãos do Estado emanam da soberania popular e a ela estão submetidos”.

A inversão (preeminência do exercício direto sobre o indireto) caracteriza exemplarmente o salto da democracia representativa para a democracia participativa. Nesta, o poder tem sede no povo e por ele é exercido, preferentemente; a participação dos representantes eleitos é subsidiária, complementar<sup>33</sup>.



Trata-se não apenas de um Estado democrático, é a afirmação do novo ordenamento, mas de um Estado democrático e social, de direito e de justiça, que, para isso, propugna como valores superiores de sua ordem jurídica e de sua atuação a vida, a liberdade, a justiça, a igualdade, a solidariedade, a democracia, a responsabilidade social, a preeminência dos direitos humanos, a ética e o pluralismo político (art. 2º).

Essa nova ordem se materializa na concepção de um governo democrático e participativo, fundado no processo eletivo, na descentralização, na responsabilidade, no pluralismo político (de que deriva o pluralismo partidário) e na revogabilidade dos mandatos (art. 6º), e na representação proporcional (art. 63).

É direito dos cidadãos participar livremente dos assuntos políticos, diretamente ou por intermédio de seus representantes eleitos (art. 62). Entre esses direitos está o de votar.

Desdobramento e efetivação do princípio da revocabilidade dos mandatos, o art. 66 introduz a obrigatoriedade da prestação de contas do representante ao representado, essencial para o *recall*, e ainda inova quando estabelece como regra, para a legitimidade do mandato, a correspondência entre seu exercício e as promessas de campanha, evitando a fraude e a bulha contra a vontade eleitoral:

“Os eleitores e as eleitoras têm direito a que seus representantes prestem contas públicas, transparentes e periódicas sobre sua gestão, de acordo com o programa apresentado”.

### 11.1. *Uma experiência de democracia participativa*

O projeto de democracia participativa venezuelana está consagrado mediante os seguintes princípios e instrumentos (art. 70):

I - instrumentos políticos:

- a. a eleição para o exercício de cargos públicos;
- b. o referendo;

- c. a consulta popular;
- d. a assembléia aberta; e
- e. a assembléia dos cidadãos, cujas decisões têm caráter vinculante.

II - instrumentos sociais e econômicos:

- a. a autogestão;
- b. a co-gestão;
- c. as cooperativas, em todas as suas formas, inclusive as de caráter financeiro;
- d. as caixas de poupança;
- e. a empresa comunitária.

O referendo poderá ser consultivo, confirmatório ou revogatório.

As matérias de especial interesse nacional poderão ser submetidas a referendo consultivo, seja por iniciativa do Presidente da República, seja por decisão da Assembléia Nacional, seja por requerimento de pelo menos dez por cento dos eleitores. A regra se aplica, igualmente, às instâncias estaduais, municipais e distritais (art. 71).

Toda e qualquer emenda constitucional, para que tenha vigência, será submetida a referendo confirmatório, trinta dias após sua promulgação. A regra também se aplica às hipóteses de Reforma constitucional (art. 341).

São ainda submetidos a referendo:

- a. aqueles projetos de lei em discussão na Assembléia Nacional, por decisão de pelo menos dois terços de seus membros;
- b. os tratados, convênios ou acordos internacionais que possam comprometer a soberania nacional ou transferir competências a órgãos supranacionais, por decisão de dois terços dos membros da Assembléia Nacional ou a requerimento de 15% dos eleitores (art.73).

E, lição que poderíamos de logo incorporar ao nosso processo constitucional, estancando as Medidas Provisórias, são submetidos a referendo os decretos com força de lei ditados pela Presidência da República (art.74).

Serão submetidas a referendo para revogação total ou parcial as leis cuja revogação tenha sido solicitada por iniciativa de pelo menos dez por cento dos eleitores (art. 74).

A iniciativa legislativa (art. 204) pode ser exercida a requerimento de zero vírgula um por cento dos eleitores.

A iniciativa de emenda constitucional pode ser exercida por quinze por cento dos eleitores. A emenda de iniciativa da Assembléia ou do Presidente da República dependerá de referendo (art. 341). O projeto de reforma constitucional aprovado pela Assembléia será submetido a referendo no prazo de trinta dias após sua sanção (art. 344).

Todos os cargos e magistraturas ocupados mediante eleição popular são revogáveis. Esta a regra do art. 72: transcorrida a metade do período para o qual foi eleito o funcionário, um número não menor de vinte por cento dos eleitores inscritos na mesma circunscrição poderá solicitar a convocação de um referendo para revogar seu mandato.

O mesmo se aplica aos membros da Assembléia Nacional.

Os deputados devem manter seus eleitores informados de sua atuação, e, anualmente, prestar contas de seu mandato aos eleitores da circunscrição pela qual foram eleitos e estão sujeitos ao referendo revogatório do mandato (art. 197).

A democracia participativa venezuelana, embora positivada, significando um grande progresso para a vida política do Continente, é ainda um só projeto, um notável projeto de um constitucionalismo moderno, mas carente de apoio para objetivar-se. Não lhe basta a vontade política dos dirigentes, essencial mas não suficiente, pois reformas dessa ordem não se solidificam senão quando resultam de exigência do movimento social, como está a demonstrar a frustração do tímido ensaio da Constituição brasileira de 1988.

A Carta bolivariana, que também retoma as tão caras teses da unificação continental<sup>34</sup>, imperativo em face da globalização, é experimento cujo sucesso interessa a todos os democratas. Com seu destino, portanto, também estamos comprometidos, pois, consabidamente, são poderosos os interesses

que em nossa região resistem a toda sorte de mudança e participação. Não se trata, pois, de obra do acaso o concerto de forças poderosas que, naquele país e no Continente, já terçam as armas da maquinação visando a promover o naufrágio de um esforço político que nada mais significa senão a representação constitucional da emergência política das forças populares por tantos anos e décadas submetidas à dominação de uma elite forânea, descomprometida com os interesses daquele povo e daquela nação.

Mas os compromissos das forças conservadoras, em nosso Continente, com a democracia, jamais foram estratégicos. Democratas são enquanto o sistema serve à conservação do *statu quo*, e não vacilam em golpear a ordem constitucional ao menor sinal de mudança na ordem do poder ou de emergência das forças populares. Na Venezuela, o concerto dos grandes empresários – de cujos interesses os meios de comunicação são porta-vozes – ameaça esse experimento que seu povo tem todo o direito de testar.

## Notas

<sup>1</sup> Cf. por exemplo *Crítica ao programa de Gotha*.

<sup>2</sup> Em grego *to* (i) *koienni* (ii) *synpheron*: (i) = comum; (ii) ao pé da letra, 'syn'-é um prefixo que significa 'com' ou 'junto a', 'pheron' vem do verbo 'levar com', 'contribuir para'. Este é o sentido que emprega Aristóteles: 'aquilo que contribui para todos', 'que ajuda a todos'. O autor agradece a colaboração de Susana de Castro.

<sup>3</sup> *Contrat Social*. Liv. II ch. VI.

<sup>4</sup> Adiante examinaremos a Constituição e a venezuelana de 1999.

<sup>5</sup> Cf. *Idée générale de la révolution aux dix-neuvième siècle*.

<sup>6</sup> Escreve: " É um axioma de ciência política verdadeiro em todos os regimes – no regime democrático como nos demais – que a sociedade deve ser dirigida pelos mais avisados (*sages*), pelos mais inteligentes, pelos mais capazes, pelos melhores, em uma palavra pela elite" (AMADO, 1999, p. 110).

<sup>7</sup> Depois de afirmar que "(...) eleições formalmente perfeitas levaram às câmaras, aos postos de comando um grupo de homens que *deviam* representar o país permanentemente considerado, o país no seu conjunto material e espiritual, e não repre-

sentam senão certa soma de interesses confederados no momento, interesses que podem ser apenas expressão de influências transitórias, alheias senão hostis aos interesses do país”, cita D. Saville Muzzey: É sabido que “nos Estados Unidos em nossa época, de 1896 em diante, os grandes monopólios regulam os interesses econômicos da nação, produção, salários, preço dos gêneros de primeira necessidade, assim como os interesses políticos; eleição do poder legislativo e do poder judiciário” (p. 15-16).

<sup>8</sup> Estudamos a questão, com mais rigor em: A tradição público versus privado e a construção da realidade pelos meios de comunicação de massa. *Comunicação & Política*. vol. 2, n. 1, 2, p. 53-62, mar./jun. 1984. Retornaremos nos dois ensaios seguintes.

<sup>9</sup> Escrevendo sobre ‘O espetáculo da política americana - Campanha presidencial não seria a mesma sem a TV e Hollywood’, Priscilla Leal (*JB*, p. 23, 27 ago. 2000.) traz o depoimento do mercadólogo Bruce Newman (assessor de Clinton nas duas últimas eleições e de Vicente Fox), para quem “As pessoas acompanham os acontecimentos na Casa Branca como se assistissem a uma novela. Uma estrela é Bill Clinton, a outra é Hillary”, e conclui: “99,99% dos americanos só conhecem o presidente pela televisão, acompanham a política e os escândalos, como o de Monica Lewinsky, como um drama. Para muitos americanos a Casa Branca é apenas mais uma estação de TV”.

<sup>10</sup> Com humor, o cronista Artur Xexéo (*Jornal do Brasil*, 11 set. 1998) resume o desânimo do cidadão diante do processo eleitoral mediatizado: “O duro de ter mais de 40 anos - ou quase 50 para ser mais exato - é que a gente se lembra de eleições em que um comício era capaz de virar um resultado, um debate tinha força para o eleitor escolher seu candidato, uma passeata mobilizava multidões. Que droga de eleição é esta em que a gente só acompanha o insosso horário eleitoral obrigatório e as maiores emoções são reservadas para o último resultado de pesquisa!”.

<sup>11</sup> A propósito da videopolítica e da videodemocracia, consultar SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional*. Brasília: UnB, 1996, p. 162. Ver também: RAMONET, Ignacio. *La tyrannie de la communication*. Paris: Galilée, 1999.

<sup>12</sup> O que estamos afirmando se aplica a qualquer sociedade de massa. Reportando-se às últimas eleições norte-americanas, o sr. Douglas Hatataway, porta-voz democrata, dizia em outubro de 2000: “A campanha vai ser decidida por um tipo particular de eleitor. É aquela pessoa que quando lê a palavra política, no jornal, vira a página. Quando vê chamada para um debate, muda de canal. É uma pessoa que não tem informação e nem faz

muita questão de ser muito informada. O instrumento mais fácil para conversar com esse tipo de eleitor são os anúncios de TV. Relativamente bem comportados, até agora, pode-se apostar que ficarão agressivos nos próximos dias - pelo impacto, pelo sensacionalismo e pela violência se pretende alcançar aquele eleitor desinteressado antes que ele descubra o que está assistindo e mude de canal” (*Gazeta Mercantil*, p a-16, 19 out. 2000).

<sup>13</sup> Exemplarmente lembramos as acusações de tráfico de influência da Loja Maçônica P-2, de Lício Gelli, a falência fraudulenta do Banco Ambosino, ligado ao Vaticano e à DC, as acusações que levaram os ex-primeiros ministros Giulio Andreotti e Bettino Craxi ao banco dos réus, as ligações do primeiro Ministro Silvio Berlusconi com o escândalo do grupo financeiro Fininvest.

<sup>14</sup> HALIMI, Serge (*L'argent ou coeur des débats*), comentando as primárias presidenciais norte-americanas de 2000, destaca o papel do poder econômico na política americana e informa que só a campanha do republicano George Bush recolheu 70 milhões de dólares. (*Le Monde Diplomatique*, 4 fev. 2000). Segundo Paulo Moreira Leite (*Gazeta Mercantil*, 19.10.2000, p.16), o comitê democrata encerrou sua arrecadação com perto de US\$ 100 milhões, “US\$ 20 milhões a menos do que George Bush”. Sobre o papel do dinheiro no processo eleitoral americano, ver: HALIMI, Serge. *Quand ceux qui signent les chèques font les lois*. Mai. 1997. PERTSCHUK, Mark. *Des responsables politiques si influençables*. FERGUSON, Thomas. *Le trésor de guerre du président Clinton*. Août, 1996. Disponível em: <http://www.monde-diplomatique.fr>

<sup>15</sup> O complicado e obsoleto sistema eleitoral indireto para a escolha do Presidente, nos Estados Unidos, prevê uma primeira rodada de voto popular, Estado por Estado, e um segundo turno, num colégio indireto composto pelos delegados de cada Estado. Ocorre que o número de delegados varia, Estado por Estado, para beneficiar os pequenos Estados (trata-se de uma maioria estadual ponderada pelo número de habitantes, admitindo arredondamentos ora para mais, ora para menos), e o sistema atribui ao ganhador, em cada um dos 50 Estados, o total dos votos daquele Estado, sem considerar, portanto, a proporcionalidade de candidatos em face dos votos obtidos. Nesse sistema majoritário, os votos do candidato derrotado são transferidos para o candidato vencedor no distrito, pelo que, votando num candidato democrata, ou verde, ou liberal, o eleitor norte-americano pode estar assegurando a vitória de um candidato republicano. Foi o que ocorreu em 2000.

<sup>16</sup> Idem. Idem.

<sup>17</sup> Este tema pode ser aprofundado em Vitor Palozzi (1996).

<sup>18</sup> Repetindo os episódios das eleições de 1824, 1876 e 1888.

<sup>19</sup> No sistema brasileiro, cada Estado pode ser considerado como um distrito. A questão radica na extrema desproporção eleitoral entre os Estados. Assim, temos 'distritos' como São Paulo, Minas e Rio de Janeiro, cujo eleitorado é, respectivamente, 24 milhões, 12 milhões e 10 milhões, ao lado de distritos como Rondônia (900 mil eleitores), Acre (320 mil eleitores), Amapá (215 mil eleitores) e Roraima (170 mil eleitores). Fonte: TSE.

<sup>20</sup> Em nosso sistema, o eleitor pode votar a) em um dos candidatos constantes das nominatas de cada partido, ou b) na legenda, sufragando o nome de um partido.

<sup>21</sup> Idem. *Oração da medalha Teixeira de Freitas*. Rio de Janeiro: Instituto dos Advogados Brasileiro, 1999. p. 33.

<sup>22</sup> Dados fornecidos pela Casa Civil da Presidência da República e publicados pela FSP, 22.03.2000, que esclarece: "Esse cálculo inclui os projetos de lei sancionados e as medidas provisórias convertidas em lei durante todo o ano. Não estão incluídas as quatro propostas de emendas à Constituição promulgadas - duas delas também de autoria do Executivo -, e as outras duas, do Congresso".

<sup>23</sup> Dados fornecidos pela Mesa da Câmara dos Deputados.

<sup>24</sup> O autor agradece a colaboração de Alexandre Navarro, assessor técnico da Câmara dos Deputados.

<sup>25</sup> Estudamos o processo eleitoral brasileiro em Roberto Amaral e Sérgio Sérulo (2000).

<sup>26</sup> Reportando-se à 'democracia-representativa' norte-americana, Gore Vidal observa: "(...) Nós não possuímos uma democracia representativa. Quem foi eleito para o Congresso não representa a Califórnia ou a Virgínia Ocidental, senão a *General Motors* ou a *Boeing*. Todo mundo sabe disso, e as pessoas se assustam com essa situação". Entrevista ao *Sddeutsche Zeitung*. 2-3 jun.1999.

<sup>27</sup> Na legislatura 1994-1998, nada menos de 64% dos deputados federais brasileiros trocaram de legenda pelo menos uma vez; alguns, 5,5%, chegaram a trocar três, quatro e seis vezes (NICOLAU, 1999, p. 65).

<sup>28</sup> Democracia. A palavra, grega, é atestada primeiro em Herodoto (século V a.C.) como 'governo (do povo) pelo povo'. A lição foi colhida pelo historiador dos lábios de Péricles, na oração póstuma aos atenienses mortos na Guerra do Peloponeso: "Nosso regime político é a democracia e assim se chama porque busca a utilidade do maior número e não a vantagem de alguns. Todos somos iguais perante a lei, e quando a república outorga honrarias o faz para recompensar virtudes e não para con-

sagrar privilégios. Nossa cidade se acha aberta a todos os homens. Nenhuma lei proíbe nela a entrada aos estrangeiros, nem os priva de nossas instituições, nem de nossos espetáculos; nada há em Atenas oculto e permite-se a todos que vejam e aprendam nela o que bem quiserem sem esconder-lhes sequer aquelas coisas, cujo conhecimento possa ser de proveito para os nossos inimigos, porquanto confiamos, para vencer, não em preparativos misteriosos, nem em ardis e estratégias, senão em nosso valor e em nossa inteligência"(Apud VIAMONTE, 1959, p. 186).

<sup>29</sup> Jacob Gorender (1999, p. 249), alinha-se entre aqueles muitos autores, como Paulo Bonavides (p. 349) que vêem no avanço tecnológico mais um fator viabilizador da democracia direta. Depois de afirmar que a democracia representativa se soldará organicamente à democracia direta, escreve: "a democracia direta se praticará sem burocracia, a todo momento, e sem hora marcada, o que a tecnologia informática atual já prefigura e será muito mais desenvolvida no futuro".

<sup>30</sup> Registrem-se as experiências pioneiras de democracia participativa em Lajes, Santa Catarina (administração Dirceu Carneiro, 1977-1982) e as práticas participativas em Pelotas (administração Bernardo de Souza, de 1983 a 1987), destacando-se a primeira experiência nacional de elaboração participativa do orçamento municipal.

<sup>31</sup> A fonte é o pensamento de Simón Bolívar. Está no *Discurso de angostura*, pronunciado ante o Congresso de Angostura em 15 de fevereiro de 1819.

<sup>32</sup> A tudo isso a grande imprensa brasileira (por exemplo *Veja* 11 jul. 1999, p. 53), espelhando a imprensa norte-americana (Cf. CNN), chama de 'demagogia'.

<sup>33</sup> Compare-se com a redação do Parágrafo único do art. 1º da Constituição brasileira (repete-se): "Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

<sup>34</sup> Também nesse sentido foi inovador o texto brasileiro de 1988, ao dispor no parágrafo único do art. 4º: "A República federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações".

## Bibliografia

AFONSO, Almino. *Em defesa do voto obrigatório*. São Paulo: [s.n.], 1999. (versão xerográfica).

ALENCAR, José de. *Systema representativo*. Brasília: Senado Federal, 1997.

- AMADO, Gilberto. *Eleição e representação*. Brasília: Senado Federal, 1999. (Coleção Biblioteca Básica Brasileira).
- AMARAL, Roberto; SÉRVULO Sérgio. *Manual das eleições*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- ARENDRT, Hannah. *Sobre la revolución*. Madri: Revista de Occidente, 1967.
- ARISTÓTELES. *Politique*: livres III et IV. Text établi et traduit par Jean Anbonnet Paris: Belles Lettres, 1971. Tome II.
- BOBBIO, Norberto. *Qual socialismo?* 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1987.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1972.
- \_\_\_\_\_. *Democracia direta: a democracia do terceiro milênio*. Fortaleza: Xerográfica, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Teoria do estado*. São Paulo: Malheiros, [s.d].
- BRASIL, Joaquim Francisco de Assis. Democracia representativa: do voto e da maneira de votar. In: \_\_\_\_\_. *Idéias políticas de Assis Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1990. v. 2.
- COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- DUVERGER, Maurice. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: PUF, 1956.
- GORENDER, Jacob. *Marxismo sem utopia*. São Paulo: Ática, 1999.
- HIRST, Paul. *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.
- MILL, M.J. Stuart. *Le gouvernement représentatif*. Traduit par M. Dupont White. Paris: Librairie De Gauchaumin, 1862.
- NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e democracia*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- PALOZZI, Vítor. *Murro na cara: o jeito americano de vencer eleições*. Rio de Janeiro: Objetiva: 1966.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A teoria da democracia proporcional. In: \_\_\_\_\_. *Dois escritos democráticos de José de Alencar*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1991.
- SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.
- SOUSA, Bernardo. Orçamento participativo. In: ENCONTRO NACIONAL DE PREFEITOS VICE-PREFEITOS DO PSB: Administração socialista: governo de todos, prioridade para os excluídos. *Anais*. Brasília: Fundação João Mangabeira, 1997.
- TAFNER, Paulo Sérgio Braga. *Proporcionalidades e exclusão no sistema político-eleitoral brasileiro*. Dissertação (Mestrado) - IUPERJ, Rio de Janeiro. dez. 1997.
- WEBER, Max. *Economy and society*. [S.l.:s.n.], 1964. v. 3.
- VIAMONTE, Carlos Sanchez. *Manuel de derecho político*. Buenos Aires: Editorial Bibliografica, 1959.