

ORGANIZADORES

Aldo Arantes
Cezar Britto
Cláudio Pereira de Souza Neto
Marcello Lavenère

A OAB e a Reforma Política Democrática



Brasília, DF - 2014

© Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal, 2014

Setor de Autarquias Sul - Quadra 5, Lote 1, Bloco M
Brasília, DF
CEP 70070-939
Tel.: (061) 2193-9600

Tiragem: 2.000 exemplares
Capa: Susele Bezerra de Miranda

FICHA CATALOGRÁFICA

A OAB e a reforma política democrática / organizadores: Aldo Arantes, Cezar Britto, Cláudio Pereira de Souza Neto e Marcello Lavenère. – Brasília : OAB, Conselho Federal, 2014.

222 p.

1. Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). 2. Reforma política. 3. Democracia. I. Arantes, Aldo. II. Britto, Cezar. III. Souza Neto, Cláudio Pereira de. IV. Lavenère, Marcello. IV. Título.

Suzana Dias da Silva CRB-1/1964

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

Marcus Vinicius Furtado Coêlho..... 5

INTRODUÇÃO

Aldo Arantes, Claudio P. de Souza Neto, Cezar Britto e Marcello Lavenère Machado 11

FINANCIAMENTO DEMOCRÁTICO DE CAMPANHA

A INCONSTITUCIONALIDADE DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHA POR EMPRESAS E O FINANCIAMENTO DEMOCRÁTICO DE CAMPANHA

Cláudio Pereira de Souza Neto

Daniel Sarmento..... 13

SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL EM DOIS TURNOS

ELEIÇÕES PROPORCIONAIS EM DOIS TURNOS: UM SISTEMA ELEITORAL PARA O BRASIL

Márlon Reis..... 35

SOBERANIA POPULAR E REFORMA POLÍTICA DEMOCRÁTICA

Aldo Arantes 61

PARIDADE DE GÊNERO NA LISTA PRÉ-ORDENADA

OS EXCLUÍDOS DA DEMOCRACIA: O POVO COMO ELEMENTO DA DEMOCRACIA

Cezar Britto..... 83

DEMOCRACIA DIRETA

SOBRE A MUDANÇA DO REGIME POLÍTICO NO BRASIL

Fábio Konder Comparato 113

PODER, SOBERANIA POPULAR E DEMOCRACIA DIRETA

Jose Antonio Moroni 141

FUNDAMENTOS DA REFORMA DEMOCRÁTICA

LEGISLATIVO UNICAMERAL: REFORMA POLÍTICA MORALIZADORA

Dalmo de Abreu Dallari 155

CONDIÇÕES DE APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE

Celso Antônio Bandeira de Mello 165

A CRISE DA DEMOCRACIA (REPRESENTATIVA) E REFORMA POLÍTICA

Marcello Lavenère Machado 173

REFORMA POLÍTICA, ÉTICA E DEMOCRACIA

Padre José Ernanne Pinheiro 201

REFORMA POLÍTICA E INTERNET: UMA NOVA PÁGINA NO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO

Virgínia Barros 215

APRESENTAÇÃO

*Marcus Vinicius Furtado Coêlho*¹

“Credes que se possa dar um regime social às aranhas?”, questionou o Cônego Vargas aos cientistas participantes da conferência por ele convocada a fim de revelar os resultados de sua experiência com um particular espécime de aranha dotado de fala. Ao descobrir e dominar o idioma aracnídeo, “uma língua rica e variada, com a sua estrutura sintáxica, os seus verbos, conjugações, declinações, casos latinos e formas onomatopaicas”, pôs-se o Cônego a criar as aranhas para organizá-las em torno de um regime social e de um sistema de governo idôneos. Recusando-se a aplicar as formas vigentes, que teriam contra si o simples fato de já existirem, ao Cônego restou ou conceber novas formas ou resgatar velhas. Foi na experiência da Cidade-Estado de Veneza, no correr do século VII ao século XVII, que encontraria as estruturas e até mesmo a alcunha da sociedade que então organizava. Inspirada na *Serenissima Repubblica de Veneza*, nascia assim a Serenissima República.

Uma entre as maneiras pelas quais os cidadãos venezianos escolhiam seus governantes era o sorteio, método esse que permitia a todos os interessados em participar da gestão da coisa pública iguais chances de fazê-lo. De realização simples, o sorteio consistia na retirada anual de bolas contendo o nome dos candidatos de dentro de um saco cozido pelas próprias aranhas. Aleatório por excelência, a sua virtude democrática já fora destacada por diversos filósofos do Direito, a exemplo do Barão de Montesquieu, para quem a seleção fortuita seria “uma maneira de eleger que não aflige ninguém; deixa a cada cidadão uma esperança razoável de servir sua pátria”². Para o Cônego Vargas, o sorteio seria o procedimento eleitoral apto para erradicar os maiores males que acometeriam o regime democrático: “os desvarios da paixão, os desazos da inépcia, o congresso da corrupção e da cobiça”.

Publicado por Machado de Assis no ano de 1822, o conto segue a narrar a sucessão de escândalos que aconteceriam justamente naquele que fora definido pelo

¹ Presidente Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil.

² Cf. MONTESQUIEU. *Ouvres complètes*. Tomo II. Paris: Gallimard, 1951. p. 242.

Cônego Vargas como o mais idôneo dos sistemas políticos. A partir do momento em que as aranhas compreenderam a centralidade do ato eleitoral na vida pública, “trataram de o exercer com a maior atenção” – seja para o bem ou seja para o mal. A sutil ironia de Machado de Assis deixa implícito que a mesma atenção que levou as aranhas a fazer da confecção do saco uma obra nacional também fez do processo eleitoral porta de entrada para corrupção, inépcia e cobiça³. Por mais simples que fossem os procedimentos do sorteio, os seus resultados foram logo fraudados por aranhas que perceberam os benefícios do poder político. Como diria o Cônego Vargas, “o comentário da lei é a eterna malícia”. Ainda assim, frente a todas as artimanhas e trapagens, a perseverança das aranhas em fazer funcionar o sorteio dos dirigentes faz com que a Sereníssima República logre dar os seus primeiros passos em direção à sua consolidação.

A marca distintiva de todo grande escritor é a constante atualidade da sua obra. Como não poderia ser diferente, as lições da experiência científico do Cônego Vargas e os percalços enfrentados pela Sereníssima República mostram-se em plena sintonia com o sempre presente desafio de aperfeiçoar a democracia brasileira. A reforma política é uma questão fundamental da agenda política nacional, para dar efetividade à Constituição Federal de 1988 quando consagra, no parágrafo único do seu artigo primeiro, que “todo poder emana do povo”.

Por mais emblemática que tenha sido a aprovação da Lei Complementar n. 135/2010, fruto de forte e ampla mobilização popular pela redefinição dos costumes políticos brasileiros, é necessário e urgente fazê-la acompanhar por uma reformulação substancial de todo sistema político. Como demonstramos com a luta pela Lei da Ficha Limpa, em que colhemos as assinaturas necessárias ao projeto de iniciativa popular, mobilizamos o forte apoio da opinião pública e convencemos o Congresso Nacional da sua indispensabilidade, a Ordem dos Advogados do Brasil é um dos principais articuladores da luta pela reforma política, agindo sempre em consonância com demais entidades e associações representativas da sociedade civil. São nobres parceiros da Ordem dos Advogados do Brasil a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, a Plataforma de Movimentos Sociais

³ CARVALHO, Vinicius Mariano de. Quando a consulta popular é uma fábula – O conto Sereníssima República de Machado de Assis como interpretação da democracia direta na América Latina. *Diálogos Latinoamericanos*, n. 18, 2011. p. 5.

pela Reforma do Sistema Político e mais 97 entidades e movimentos sociais dos mais representativos do País. Essas entidades se organizaram na Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas visando mobilizar a sociedade em torno de uma reforma política democrática.

O resultado dessa parceria em prol da democracia e da cidadania foi a apresentação do projeto de Iniciativa Popular de Reforma Política Democrática e Eleições Limpas, que toca em pontos fulcrais à construção de um processo eleitoral mais igualitário. Desde junho de 2013, quando lançado o anteprojeto, foi desencadeada uma campanha para a coleta de 1,5 milhão assinaturas de eleitores visando respaldar o projeto que tramita na Câmara dos Deputados sob o número 6316/2013.

O projeto de Reforma Política Democrática contempla, dentre os seus principais pontos, o financiamento das campanhas eleitorais. Para vislumbrar a dimensão da crescente influência do poder econômico sobre o resultado das eleições basta observar a grandeza dos recursos financeiros envolvidos. No pleito do ano de 2010, a eleição de um deputado federal custou uma média de R\$ 1,1 milhão; de um senador, R\$ 4,5 milhões; de um governador, R\$ 23,1 milhões; e de presidente, R\$ 32 milhões⁴. Mesmo assim, inobstante a enormidade, os custos com campanha política tornam-se cada vez mais elevados. Nas eleições gerais de 2002, os gastos totais somaram aproximadamente R\$ 800 milhões. Dez anos depois, em 2010, os gastos alcançaram a faixa de R\$ 3,2 bilhões, representando aumento de quase 300%. As eleições gerais de 2014 serão em nada diferente, caso observado que a soma do limite dos gastos de todos os candidatos ultrapassa em muito a soma de 2010: são R\$ 73,9 bilhões contra R\$ 48,4 bilhões.

Uma das iniciativas a serem tomadas para aperfeiçoar nosso sistema político será, sem sombra de dúvidas, o barateamento das campanhas eleitorais. Somente por meio da imposição de limites à contribuição de pessoas físicas e da proibição da contribuição de pessoas jurídicas é que a perversa influência do poder econômico sobre o poder político será neutralizada e os cidadãos interessados em fazer política, mas privados do acesso aos recursos econômicos hoje necessários,

⁴ SARMENTO, Daniel. OSÓRIO, Aline. Eleições, dinheiro e democracia: A ADI 4.650 e o modelo de financiamento de campanhas eleitorais. p. 2. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/arquivos/artigo-adi-4650-362921044.pdf>>. Acesso em 23 de agosto de 2014.

serão novamente atraídos à vida pública. Assim, o projeto propõe o valor de R\$ 700,00 como limite de doação feita por pessoa física, além de deixar ao Tribunal Superior Eleitoral a fixação do valor máximo dos gastos de campanha. Preserva-se, então, a liberdade de incentivo financeiro a candidaturas e o respeito à proporcionalidade orçamentária dos candidatos a cargos públicos. São essas as medidas pleiteadas pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil na ADI n. 4650, cuja procedência foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal.

Não seria suficiente apenas proibir a doação por pessoa jurídica e limitar a doação por pessoa física, como se tais iniciativas tivessem o condão de *per se* restabelecer a paridade entre os candidatos. É igualmente importante fortalecer os institutos jurídicos e órgãos de fiscalização a fim de coibir a tão costumeira prática de Caixa Dois, que nada mais é do que movimentação financeira de campanhas eleitorais sem registro formal. Na falta de um tipo penal que preveja penas e qualificadoras específicas a esse crime, o sistema torna-se permissivo ao desequilíbrio do pleito devido a recursos não declarados. Portanto, vê-se que, por mais importante que seja a atuação do Supremo Tribunal Federal em nossa democracia, a reinvenção do nosso sistema político necessariamente passa pelo Congresso Nacional.

Pontos caros à reforma política, a exemplo do financiamento das campanhas eleitorais, serão explorados nesta obra que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil traz à comunidade jurídica e, sobretudo, à sociedade brasileira no intuito de subsidiar as discussões sobre reforma política. Organizada por advogados engajados na causa, participantes ativos da Comissão Especial de Mobilização para a Reforma Política, o presente livro foi redigido por um seleto grupo de juristas que, em sua atividade acadêmica ou forense, debruçam-se sobre as deturpações que afligem o nosso sistema político e afrontam o ideal democrático.

Para tanto, como será percebido da leitura dos catorze artigos que compõem esta obra, não necessita alterações a Constituição Federal de 1988, cujos princípios e regras não obstaculizam a realização da reforma política. Muito pelo contrário, os seus mandamentos indicam qual o caminho que deverá ser trilhado para que o poder não só emane do povo, mas que seja também por ele exercido. Toda e qualquer reforma deverá pautar-se pelos princípios igualitário, democrático e republicano. Essa certeza deságua na improcedência da convocação de uma Assembleia Constituinte para a Reforma Política. Trata-se não só de uma iniciativa

perigosa, que coloca em risco os avanços consagrados pelo texto constitucional, mas também impossível e desnecessária. Impossível porque não há poder constituinte que esteja de antemão circunscrito a determinados assuntos – o poder constituinte é soberano e somente ele próprio pode decidir sobre quais questões irá deliberar. Prescindível porque a reforma política pode ser realizada mediante alterações na Lei das Eleições e da Lei dos Partidos Políticos.

A Ordem dos Advogados do Brasil, voz constitucional do cidadão, mantém-se resoluta em seu compromisso para com a efetivação dos direitos e a realização da democracia. O livro ora disponibilizado é reflexo da nossa contínua luta por um sistema político que efetive a promessa constitucional de uma sociedade justa, fraterna e solidária, pautada na igualdade de direitos e oportunidades, inclusive e principalmente na seara política.

INTRODUÇÃO

A Ordem dos Advogados do Brasil esteve presente nos momentos mais marcantes da luta em defesa da democracia e do Estado de Direito, em cumprimento de suas atribuições legais conferidas pela lei 8.906. Dando continuidade a este compromisso histórico e dever legal o Conselho Federal da OAB, a CNBB e mais 97 entidades e movimentos sociais organizaram a Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas com o objetivo de apresentar um projeto de iniciativa popular que institua uma reforma política democrática, como exigência para o aperfeiçoamento do sistema político brasileiro em resposta à crise de representação política que atravessamos.

Para tanto foi elaborado o Projeto de Lei da Reforma Política Democrática e Eleições Limpas. Trata-se de uma iniciativa de que poderá ser aprovada por maioria simples de cada casa do Congresso Nacional, sem necessidade de emenda constitucional. O Projeto aborda quatro temas essenciais sobre os quais se espera contar com amplo apoio da sociedade brasileira.

Estes temas abrangem quatro deficiências básicas que degradam o sistema político brasileiro. O primeiro e mais grave diz respeito ao financiamento de campanha eleitoral por empresas que formata uma representação parlamentar distante do povo e abre caminho para a corrupção eleitoral. Para solucionar esta questão o Projeto apresenta o *Financiamento Democrático de Campanha*, analisado no artigo do Secretário Geral da OAB, **Cláudio Pereira de Souza Neto** e do professor **Daniel Sarmiento**, sob o título ***A Inconstitucionalidade do Financiamento de Campanha por Empresas e o Financiamento Democrático de Campanha***.

O sistema eleitoral proporcional de lista aberta é outro sério problema pois nele o voto é dado em pessoas e não em programas, ganhando o candidato que tiver mais recursos. A alternativa apresentada é o *Sistema Eleitoral Proporcional em Dois Turnos* em que, no primeiro turno, vota-se no programa partidário e na lista pré-ordenada. No segundo, o eleitor vota no candidato de sua preferência. Este tema é tratado pelo Juiz Eleitoral **Márlon Reis**, no artigo ***Eleições Proporcionais em Dois Turnos: um Sistema Eleitoral para o Brasil*** e pelo Secretário da Comissão Especial de Mobilização para Reforma Política da OAB, **Aldo Arantes**, no artigo ***Soberania Popular e Sistemas Eleitorais***.

A sub-representação das mulheres e das minorias é outra expressão das limitações do nosso sistema democrático. O Projeto propõe a **paridade de gênero na lista pré-ordenada e estímulos à participação de representantes das minorias**. Sobre este tema escreve o Presidente da Comissão Especial de Mobilização para a Reforma Política da OAB, **Cezar Britto**, com o artigo **Excluídos da Política**.

A Constituição estabelece duas formas de democracia, a democracia representativa e a democracia direta. Esta última foi, praticamente, deixada de lado. Por isso o Projeto propõe uma **nova regulamentação para o exercício da democracia direta**. O tema é analisado pelo jurista **Fábio Konder Comparato**, Medalha Rui Barbosa, no artigo **Sobre a Mudança do Regime Político no Brasil** e pelo Membro da Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político, **José Antônio Moroni**, no artigo **Poder, Soberania Popular e Democracia Direta**.

O advogado **Marcello Lavenère Machado**, Membro Honorário Vitalício do Conselho Federal e integrante da Comissão de Acompanhamento da Reforma Política da CNBB, escreve sobre **A Crise da Democracia (Representativa) e Reforma Política**. O **Padre José Ernanne Pinheiro**, Assessor da CNBB, discorre sobre **Reforma Política, Ética e Democracia**. A Presidente da UNE, **Virgínia Barros**, analisa aspectos relacionados com as redes sociais no artigo **Reforma Política e Internet: Uma Nova Página no Sistema Político Brasileiro**.

O professor **Dalmo Abreu Dallari**, analisa a reforma política democrática no artigo **Legislativo Unicameral: Reforma Política Moralizadora**. E o artigo do Professor **Celso Antônio Bandeira de Mello**, versa sobre **Condições de Aplicação do Princípio da Igualdade**.

Participa da obra, redigindo-lhe a Apresentação, o Presidente da OAB, **Marcus Vinicius Furtado Coêlho**, que juntamente com a diretoria, tem dado importante apoio à Campanha pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas.

Com a publicação deste livro o Conselho Federal estimula não somente o interesse, como especialmente o empenho que os advogados devem outorgar a esta iniciativa tão fundamental para o aprofundamento de nossa democracia, fiéis a nossa atribuição estatutária de aprimorar as instituições jurídicas.

Aldo Arantes, Cezar Britto, Cláudio Pereira de Souza Neto e Marcello Lavenère
Organizadores

A INCONSTITUCIONALIDADE DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHA POR EMPRESAS E O FINANCIAMENTO DEMOCRÁTICO DE CAMPANHA

*Cláudio Pereira de Souza Neto*¹

*Daniel Sarmiento*²

1. Introdução

Nas sociedades de massas, o sucesso nas eleições depende, em boa parte, da realização de campanhas que tendem a envolver um custo econômico elevado. As chances de êxito dos candidatos nos pleitos eleitorais estão geralmente condicionadas à divulgação do seu nome e imagem entre o eleitorado, o que envolve gastos expressivos com a produção de material de propaganda, aquisição de espaço na mídia, contratação de cabos eleitorais, realização de eventos públicos e aluguel de imóveis e veículos, dentre inúmeras despesas.

Esta dinâmica do processo eleitoral torna a política extremamente dependente do poder econômico, o que se afigura nefasto para o funcionamento da democracia. Daí porque um dos temas centrais no desenho institucional das democracias contemporâneas é o financiamento das campanhas eleitorais.

Com efeito, a excessiva infiltração do poder econômico nas eleições gera graves distorções. Em primeiro lugar, ela engendra desigualdade política, na medida em que aumenta exponencialmente a influência dos mais ricos sobre o resultado dos pleitos eleitorais, e, conseqüentemente, sobre a atuação do próprio Estado. Ela, por outro lado, prejudica a capacidade de sucesso eleitoral dos candidatos que não possuam patrimônio expressivo para suportar a própria campanha e tenham menos acesso aos financiadores privados, detentores do poder econômico. Nesta última

¹ Secretário-Geral do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Doutor em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Mestre em Direito Constitucional e Teoria do Estado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Professor de Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense.

² Procurador-Regional da República. Pós-doutor em Direito pela Universidade de Yale, Doutor e Mestre em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Professor de Direito Constitucional na Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

perspectiva, tal fenômeno gera, inclusive, o afastamento da política de pessoas que desistem de se candidatar, por não contarem com os recursos necessários para uma campanha bem sucedida ou com os “contatos” que propiciem a obtenção destes recursos.

Além disso, dita infiltração cria perniciosas vinculações entre os doadores de campanha e os políticos, que acabam sendo fonte de favorecimentos e de corrupção após a eleição:

A arrecadação de fundos financeiros para custear campanhas eleitorais adquiriu um lugar central na competição eleitoral das democracias contemporâneas, com consequências para o equilíbrio da competição e geração de oportunidades responsáveis pela alimentação de redes de compromissos entre partidos, candidatos e financiadores privados, interessados no retomo de seu investimento, sob a forma de acesso a recursos públicos ou tratamento privilegiado em contratos ou regulamentação pública. Dessa forma, a conexão, - incremento nos custos de campanha eleitoral - arrecadação financeira - tratamento privilegiado aos investidores eleitorais nas decisões sobre fundos e políticas públicas passou a constituir fonte potencial para a geração de corrupção nas instituições públicas. De um lado, partidos e candidatos buscando fontes para sustentar caras campanhas eleitorais, e de outro, empresários de setores dependentes de decisões governamentais, como bancos e construção civil³.

O problema é praticamente universal, mas a história política recente do país vem dando mostras eloquentes da gravidade do quadro brasileiro, no que concerne à contaminação da máquina pública pelas relações pouco republicanas travadas entre os políticos e os financiadores das suas campanhas. Como destacou o Prof. Luis Roberto

³ MAXENCO, André. Financiamento de Campanhas Eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa Maria Murgel (Orgs.). **Corrupção: Ensaios e Críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 381.

Barroso, “a conjugação de campanhas milionárias e financiamento privado tem produzido resultados desastrosos para a autenticidade do processo eleitoral e para a transparência das relações entre o Poder Público e os agentes econômicos”⁴.

Diante de princípios constitucionais como a igualdade, a democracia e a República, o legislador tem não uma mera faculdade, mas um verdadeiro dever constitucional de disciplinar o financiamento das campanhas eleitorais de forma a evitar as mazelas acima referidas.

Isto não significa que a única opção possível para o legislador seja impor o financiamento público de campanha, mas sim que, no mínimo, devem ser estabelecidos limites e restrições significativas ao seu financiamento privado, no afã de proteger a democracia de uma influência excessiva e deletéria do poder econômico.

Ocorre que os limites impostos pela legislação brasileira atual ao financiamento privado de campanha se afiguram manifestamente insuficientes para este objetivo. No Brasil, a legislação eleitoral prevê a possibilidade de que lei determine, até o dia 10 de junho do ano eleitoral, o limite dos gastos para cada cargo em disputa. Na ausência desta lei, é cada partido que fixa seus limites, comunicando-os à Justiça Eleitoral (art. 17-A da Lei 9.504/97). Além disso, os partidos e coligações devem informar os valores máximos dos gastos que farão na campanha para cada cargo eletivo (art. 18 da Lei 9.504/97). A limitação que aqui interessa é a que concerne às doações feitas diretamente às campanhas ou aos partidos. Neste ponto, o quadro que se delinea da análise da legislação brasileira atual é o seguinte:

As pessoas jurídicas, ressalvados os casos definidos pelo legislador, podem fazer doações à campanha eleitoral de valores que representem até 2% do seu faturamento no ano anterior ao da eleição (art. 81 da Lei 9.504/97). Podem também fazer doações aos partidos políticos, que, por sua vez, têm a possibilidade de repassar estes recursos aos seus candidatos, estando estes repasses sujeitos ao mesmo teto (art. 39, *caput* e Parágrafo 5º, da Lei 9.096/95, e Resolução TSE nº 23.217/2010, art. 14, § 2º, II, c.c art. 16).

As pessoas naturais podem fazer doações a campanhas eleitorais que correspondam a valores de até 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior

⁴ BARROSO, Luis Roberto. **A Reforma Política**: Uma Proposta de Sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil. Disponível em: <<http://www.luisrobertobarroso.com.br>>. Acesso em 06 de julho de 2011.

ao pleito (art. 23, § 1º, I, Lei 9.504/97). Além disso, podem fazer doações “estimáveis em dinheiro”, correspondentes à utilização de bens móveis ou imóveis, desde que o valor não ultrapasse R\$ 50.000,00 (art. 23, § 7º, Lei 9.504/97). Tais limites não se aplicam aos candidatos quando utilizam seus próprios recursos na campanha (art. 23, § 1º, II, Lei 9.504/97). Tal como as pessoas jurídicas, as pessoas naturais também podem doar aos partidos, que têm a possibilidade de repassar os recursos recebidos às campanhas eleitorais, desde que observados os limites referidos neste item (art. 39, *caput* e § 5º, da Lei 9.096/95, e Resolução TSE nº 23.217/2010, art. 14, § 2º, II, c.c art. 16).

O que se defende é, em primeiro lugar, que não se afigura constitucionalmente admissível a permissão de doações a campanhas eleitorais feitas, direta ou indiretamente, por pessoas jurídicas. As pessoas jurídicas são entidades artificiais criadas pelo Direito para facilitar o tráfego jurídico e social, e não cidadãos, com a legítima pretensão de participarem do processo político-eleitoral. A admissão de doações de campanha por pessoas jurídicas compromete a higidez do processo democrático, promove a desigualdade política e alimenta a corrupção, sem promover, com intensidade correspondente, qualquer objetivo legítimo, sob o ângulo de uma democracia constitucional.

Quanto às pessoas naturais, não se afirma que a admissão das suas doações de campanha seja um mal, sob a perspectiva constitucional. Tais doações podem ser concebidas como uma forma de participação cívica do cidadão, que se empenha em promover na esfera pública os seus ideais e preferências políticas. Eleições nas quais as campanhas sejam financiadas por uma grande quantidade de pequenas doações de eleitores podem ser vistas como um momento virtuoso de mobilização cívica. Contudo, é fundamental limitar ditas doações, para não permitir que a desigualdade econômica, disseminada em nossa sociedade, se converta também, automaticamente, em desigualdade política.

Contudo, os limites estabelecidos pelo legislador eleitoral não mantêm relação minimamente razoável com o referido objetivo. O principal limite instituído, baseado em percentual dos rendimentos obtidos no ano anterior, é, ao mesmo tempo, muito leniente em relação aos ricos e injustificadamente rigoroso em relação às pessoas menos abastadas. Se o objetivo da restrição não é desencorajar a participação cívica do cidadão nas eleições, mas impedir que as desigualdades de

poder econômico se projetem no cenário político-eleitoral, o critério adotado não tem nenhuma pertinência.

Sob o ângulo dos interesses constitucionais em jogo, não há qualquer problema quando uma pessoa de rendimentos modestos faz doação que supere o patamar de 10% dos seus rendimentos brutos percebidos no ano anterior. Porém, o mesmo critério de 10% da renda, quando aplicado a um doador bilionário, se afigura excessivamente permissivo, por possibilitar que o poder econômico exerça uma influência desproporcional na eleição. O critério em discussão autoriza doações à campanha de milhões de reais, que podem, verdadeiramente, decidir pleitos eleitorais.

Por outro lado, perpetua a desigualdade, ao conferir um poder político incomparavelmente maior aos ricos do que aos pobres. O mesmo raciocínio se aplica ao uso de recursos próprios pelos candidatos muito ricos. A ausência de limites aprofunda, injustificadamente, a desigualdade na disputa eleitoral.

No que concerne às pessoas naturais, a solução sugerida para o enfrentamento da grave patologia constitucional acima apontada envolve o diálogo interinstitucional entre o STF e o Congresso Nacional, que atuariam de maneira cooperativa para proteger e promover os princípios e valores constitucionais.

Não se ignora que parte do problema concernente à excessiva infiltração do poder econômico nas eleições ocorre fora do âmbito das doações contabilizadas de campanha, através do uso do chamado “caixa dois” das pessoas jurídicas. Contudo, a existência de um grave problema no campo da eficácia social das normas jurídicas que limitam as doações eleitorais não pode impedir o controle e aperfeiçoamento do arcabouço normativo vigente, em direção a um sistema de financiamento de campanhas mais igualitário, democrático e republicano. Para combater o patológico quadro que hoje se desenha no país é necessário conjugar duas táticas, que não são excludentes, mas complementares e sinérgicas: coibir os abusos, através de fiscalização e punição dos que praticam irregularidades eleitorais, e alterar o marco normativo vigente, para torná-lo mais consentâneo com os valores e princípios da Constituição da República.

A seguir, desenvolver-se-á de forma mais detida a argumentação voltada à demonstração da inconstitucionalidade do conjunto normativo que autoriza a doação de pessoas jurídicas a partidos políticos e candidatos a cargos eletivos. Tal argumentação, como se verá, é toda alicerçada em princípios constitucionais abstratos,

impregnados de forte conteúdo moral. No passado, não havia muito espaço na jurisdição constitucional brasileira para a argumentação principiológica. Todavia, no cenário contemporâneo, que muitos caracterizam como pós-positivista, considera-se plenamente admissível a invalidação de atos normativos pela sua contrariedade a princípios constitucionais, aos quais se atribui força normativa plena, além de importância capital no processo de interpretação e aplicação de todo o ordenamento.

2. A violação ao princípio da igualdade

O princípio da igualdade, consagrado no art. 5º, *caput*, do Texto Constitucional, é a alma do constitucionalismo democrático. Ele se assenta na ideia de que todas as pessoas devem ser tratadas com o mesmo respeito e a mesma consideração pelo Estado. Especificamente no que toca aos direitos políticos, o princípio da igualdade é reafirmado no *caput* do artigo 14 da Constituição Federal.

A igualdade, no constitucionalismo contemporâneo, não se esgota numa vedação às discriminações arbitrárias. As constituições sociais, como a brasileira, partem da premissa de que existe uma profunda desigualdade nas relações políticas, econômicas e sociais, e que é dever do Estado atuar para corrigi-las, de forma a reduzir a assimetria de poder entre as pessoas e promover a inclusão dos segmentos excluídos e vulneráveis. A igualdade não é tomada como um fato, mas como uma meta, que deve ser perseguida através da atuação dos três poderes estatais e da sociedade como um todo.

O atual regime legal referente ao financiamento das campanhas ofende o princípio da igualdade por várias razões. Em primeiro lugar, ele o viola por exacerbar, ou invés de corrigir, as desigualdades políticas e sociais existentes, ao permitir que os ricos, por si ou pelas empresas que controlam, tenham uma possibilidade muito maior de influírem nos resultados eleitorais e, por consequência, nas deliberações coletivas e políticas públicas. Como ressaltaram Carlos Mario da Silva Velloso e Walber de Moura Agra:

A predominância do sistema de financiamento privado fez com que os detentores do poder econômico tenham vantagem nas eleições, tornando o sistema eleitoral extremamente desigual,

haja vista privilegiar os cidadãos que dispõem de fontes de financiamento em detrimento daqueles que não possuem condições financeiras suficientes⁵.

As normas de financiamento de campanhas hoje em vigor abrem o sistema político brasileiro à captura pelo poder econômico. Na esfera econômica, admite-se a desigualdade de riqueza e, conseqüentemente, de poder, desde que respeitadas as normas constitucionais e legais. Na esfera política, ao contrário, a desigualdade é rejeitada: nisso repousa o elemento mais elementar da democracia. Em um sistema democrático, vigora o princípio da igualdade política; todos devem ter iguais possibilidades de participar do processo político e de influenciar na formação da vontade coletiva. Quando a desigualdade econômica produz desigualdade política, estamos diante de um sistema patológico, incompatível com os princípios que integram o núcleo básico da democracia constitucional.

Como alerta Michael Walzer, as sociedades são integradas por diversas “esferas de justiça”. A sociedade justa é aquela em que uma situação de vantagem em uma esfera não leva a uma situação de vantagem indevida na outra⁶. É exatamente o que tem ocorrido no Brasil, não só em razão de práticas políticas deturpadas, mas também em decorrência das normas cuja impugnação ora se requer, que são incompatíveis com a Constituição Federal de 1988. As regras hoje em vigor quanto ao financiamento de campanhas resultam, de fato, na quase adoção de critérios censitários para a escolha dos governantes. Proclama-se a igualdade formal, o princípio democrático, mas se permite que a desigualdade política prevaleça, pela via da influência do poder econômico sobre a política.

A afirmação do princípio da igualdade é, entre nós, ainda uma proclamação simbólica. Funciona como álibi que omite a excessiva influência que o poder econômico ainda exerce sobre a política⁷. A ampla possibilidade de realização de doações eleitorais, diretas ou indiretas, por pessoas jurídicas ou naturais, confere aos detentores do poder econômico a capacidade de converter este poder, de forma praticamente automática, em poder político, o que tende a perpetuar o quadro de

⁵ VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 223.

⁶ WALZER, Michael. **As esferas da justiça**. Lisboa: Presença, 1999.

⁷ NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

desigualdade socioeconômica, favorecendo as mesmas elites de sempre. A elite econômica se mantém como tal não pela via da concorrência legítima no mercado econômico, mas através da conversão dos governos em instrumento de realização de seus interesses.

A ofensa à igualdade aqui tem vários desdobramentos. Sob o ângulo do eleitor, são privilegiados os que têm mais recursos econômicos, em detrimento dos que não os possuem, na medida em que se fortalece o poder político dos primeiros, em detrimento dos segundos. Sob o prisma dos candidatos, favorece-se indevidamente àqueles mais ricos - que podem financiar as próprias campanhas, sem limites -, bem como aqueles que têm mais conexões com o poder econômico, ou que adotam posições convergentes com a sua agenda política, pois estes têm acesso mais fácil às doações.

Prejudicados, por óbvio, são os candidatos mais pobres, e os que não desfrutam da mesma “intimidade” com as elites econômicas ou não têm identidade com os seus interesses e bandeiras, e que acabam sem o mesmo acesso aos recursos de campanha, o que compromete gravemente a igualdade de oportunidades na competição eleitoral. Sem falar daqueles que, pelas mesmas razões, desistem de se candidatar, pela absoluta falta de condições financeiras para competirem no pleito eleitoral. Como ressaltou, com propriedade, o Ministro Dias Toffoli,

O aporte de recursos traz influência do poder econômico na eleição: na medida em que aquele candidato que tiver mais condições de fazer um aporte de recursos para a sua campanha terá maiores meios de fazer o seu nome chegar ao eleitorado; e também será criado, o que poderemos dizer, com o perdão da palavra, o chamado ‘rabo preso’ entre o doador e o político vencedor das eleições, a dívida de favores entre o doador e o receptor da doação. E tudo isso gerará um quadro de desigualdade na disputa eleitoral⁸.

⁸ TOFFOLI, José Antonio Dias. **Financiamento das Campanhas Eleitorais**. Disponível em <http://www.tse.gov.br/eje/arquivos/publicacoes/seminario/html/jose_toffoli.htm>. Acesso em 27 de junho de 2011.

O princípio da igualdade impõe ao legislador o dever de desenhar os procedimentos, instituições e políticas estatais de maneira a conferir o mesmo peso aos interesses legítimos e às opiniões e posições de cada indivíduo. Quando o legislador falha no cumprimento deste dever, sobretudo num campo tão sensível como o da disciplina do financiamento de campanha, que se projeta diretamente sobre a partilha do poder político, ele se torna merecedor da censura da jurisdição constitucional, no exercício do seu nobre papel de guardião dos pressupostos da democracia e de protetora dos interesses dos grupos vulneráveis.

Nem se diga que um modelo de financiamento de campanha sustentado apenas pela contribuição de pessoas físicas possa ofender a igualdade por discriminar indevidamente as pessoas jurídicas. As pessoas físicas e jurídicas não são iguais perante a política. Estas não são cidadãos, que podem ter a pretensão legítima de exercer influência no processo político-eleitoral. As doações eleitorais por parte das pessoas naturais - desde que limitadas, de forma a não favorecer excessivamente os ricos - podem ser vistas como um instrumento legítimo à disposição do cidadão para participação na vida pública. O mesmo raciocínio não vale para as pessoas jurídicas. A doação para campanhas ou partidos se insere no sistema integrado pelos direitos políticos, que são restritos ao cidadão: não se trata de direito individual, passível de ser estendido também às pessoas jurídicas.

No que concerne às pessoas naturais, o critério adotado pelo legislador para limitar o valor das doações é absolutamente desarrazoado, não guardando qualquer correlação lógica com a finalidade perseguida pela instituição do limite, que é a redução da influência do poder econômico sobre as eleições. Este critério, por um lado, não impede que os muito ricos inundem as campanhas políticas com os seus recursos, desequilibrando os pleitos eleitorais. Por outro lado, ele restringe, de forma injustificada, o poder dos mais pobres de exercer uma maior influência no processo eleitoral, com as suas contribuições.

É verdade que, num sistema que admite o financiamento privado das campanhas, os mais pobres já são naturalmente prejudicados no seu poder político, pois, em regra, não possuem os recursos necessários para realizar doações, em prejuízo da própria subsistência. Mas o legislador, além do limite fático, impôs uma inaceitável discriminação jurídica, pois proibiu um indivíduo mais pobre de doar a mesma importância que o mais abastado, mesmo se dispuser dos recursos. Se, por

exemplo, dois indivíduos tivessem, no ano anterior à eleição, rendimentos de, respectivamente, R\$ 100.000,00 e R\$ 20.000,00, uma doação a um candidato feita pelo primeiro no valor de R\$ 5.000,00 seria perfeitamente lícita, mas o segundo, se praticasse o mesmo ato, cometeria um ilícito eleitoral que o sujeitaria à multa de valor entre R\$ 15.000,00 e R\$ 30.000,00 (art. 24, § 3º, Lei 9.504/97). Não há qualquer justificativa racional e aceitável para esta discriminação, que se reveste de caráter verdadeiramente odioso.

No mesmo sentido, veja-se a observação do cientista político Bruno Wilhelm Speck a propósito do critério para limitação às doações de campanha para as pessoas físicas:

(...) a definição do teto de contribuições em função do poder econômico dos doadores está em conflito com a ideia de garantir equidade entre os doadores. A atual legislação brasileira transforma a iniquidade social e econômica em norma para o financiamento eleitoral. Quem tem uma renda menor poderá doar menos às campanhas não só por força da realidade, mas também pela lei⁹.

Portanto, as regras legais ora questionadas sobre o financiamento de campanhas violam, em múltiplas dimensões, o princípio constitucional da igualdade.

3. A violação ao princípio democrático

O princípio democrático é a espinha dorsal da Constituição de 88, que representou o marco jurídico da superação do autoritarismo político no país. Este princípio foi acolhido em inúmeros preceitos centrais do texto constitucional, como a cláusula do Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*), a alusão à fonte popular do poder (art. 1º, Parágrafo único), e a garantia do sufrágio universal pelo voto direto, secreto, e com valor igual para todos (art. 14), que foi, inclusive, elevada à condição de cláusula pétrea (art. 60, § 4º, II).

⁹ SPECK, Bruno Wilhelm. O Financiamento de Campanhas Eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma Política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 156.

A ideia de democracia pressupõe a igualdade política dos cidadãos. É essa igualdade que está por trás da atribuição do mesmo valor a todos os votos – princípio do *one man, one vote*, a que se referem os norte-americanos – e que justifica o princípio majoritário, segundo o qual, diante de desacordos políticos, deve prevalecer a vontade da maioria, desde que não implique em ofensa aos direitos da minoria. Se não há igualdade política entre os cidadãos, o sistema político se constitui não como democracia, mas como aristocracia, como governo de elites. Com a captura da esfera política pela esfera econômica, a desigualdade que caracteriza a segunda é transferida para a primeira, o que leva, tendencialmente, à formação de um governo dos ricos, a uma “plutocracia”.

O princípio democrático não se compatibiliza com a disciplina legal da atividade política que tenha o efeito de atribuir um poder muito maior a alguns cidadãos em detrimento de outros, e é exatamente este o resultado da aplicação das normas jurídicas ora questionadas, que, como acima salientado, ampliam a força política dos detentores do poder econômico e dos seus aliados, em detrimento dos demais eleitores. Como ressaltou David Samuels, após ampla pesquisa empírica sobre o financiamento eleitoral brasileiro, tem-se hoje um sistema em que o dinheiro é excessivamente importante nas eleições, o que “faz com que a balança pese a favor do candidato que tiver a seu lado contribuintes endinheirados. O dinheiro acentua a viabilidade das candidaturas e sua falta limita enormemente a competitividade dos candidatos”¹⁰.

De acordo com o magistério de John Rawls, a promoção da democracia impõe que se divisem mecanismos que tomem “os legisladores e partidos políticos independentes das grandes concentrações de poder privado econômico e social, nas democracias capitalistas”¹¹. Em outras palavras, o funcionamento da democracia pressupõe que se estabeleçam instrumentos que, na medida do possível, imponham uma prudente distância entre o poder político e o dinheiro, tendo em vista a tendência natural deste último de se infiltrar sobre os demais subsistemas sociais, dominando-os.

¹⁰ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lúcio R. (Orgs.). **Reforma Política: Lições da História Recente**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 148.

¹¹ RAWLS, John. **Justice as Fairness: A Restatement**. Cambridge: Harvard University Press, 2001. p. 150.

As normas impugnadas, como antes destacado, falham gravemente neste ponto, permitindo que se estabeleça uma nefasta promiscuidade entre os poderes econômico e político, que compromete gravemente a higidez do regime democrático.

No cenário germânico, o Tribunal Constitucional Federal tem reconhecido que a democracia implica na existência de um princípio de igualdade de chances entre os partidos políticos, que a disciplina do financiamento eleitoral deve respeitar. A Corte entendeu, por exemplo, que legislação que permitia ampla possibilidade de deduções fiscais de contribuições a campanhas violava este princípio, “por favorecer os partidos cujos programas e atividades tenham apelo para os círculos do poder econômico”¹².

Dito princípio de igualdade de chances tem plena aplicabilidade no sistema constitucional brasileiro, como afirmou o Ministro Gilmar Mendes, no voto proferido no julgamento do Recurso Extraordinário n° 630.147/DF:

Portanto, não se afigura necessário despender maior esforço de argumentação para que se possa afirmar que a concorrência entre os partidos, inerente ao próprio modelo democrático e representativo, tem como pressuposto inarredável o princípio da “igualdade de chances”.

O princípio da igualdade de chances entre os partidos políticos abrange todo o processo de concorrência entre os partidos, não estando, por isso, adstrito a um segmento específico. É fundamental, portanto, que a legislação que disciplina o sistema eleitoral, a atividade dos partidos políticos e dos candidatos, **o seu financiamento**, o acesso aos meios de comunicação, o uso da propaganda governamental, dentre outras, não negligencie a ideia de igualdade de chances sob pena de a concorrência entre agremiações e candidatos se tornar algo ficcional, com grave comprometimento do próprio processo democrático (grifo nosso).

Também nesta perspectiva, as normas questionadas atentam contra a democracia, por não respeitarem a paridade de armas entre os partidos, ao

¹² 8 BVerfGE 51(1958).

fortalecerem aqueles que têm mais acesso ao poder econômico, seja pelas bandeiras políticas que sustentam, seja pela sua participação no governo de ocasião.

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

Em resumo, o sistema brasileiro de financiamento de campanhas, em franco descompasso em relação aos valores igualitários da Carta da República, infunde elementos fortemente plutocráticos na nossa jovem democracia, ao converter o dinheiro no “grande eleitor”¹³.

4. A violação ao princípio republicano

O princípio republicano não se esgota na instituição de uma forma de governo representativo e temporário, em oposição à monarquia. A ideia de República é mais ambiciosa, derivando da noção de que os governantes e agentes públicos não gerem o que é seu, mas o que pertence a toda a coletividade: a “coisa pública” (*res publica*).

Daí porque o princípio republicano envolve múltiplas exigências, revestidas de profundo significado ético, como a responsabilidade jurídico-política dos agentes

¹³ A expressão é de Cláudio Weber Abramo: “O processo eleitoral brasileiro caracteriza-se por uma forte influência de interesses econômicos no resultado dos pleitos. A correlação entre sucesso eleitoral e financiamentos recebidos é sempre muito elevada, qualquer que seja o nível de agregação que se tome. *No Brasil, o grande eleitor é o dinheiro*”, p. 6. In: **Um mapa do financiamento político nas eleições municipais brasileiras de 2004**. Disponível em: <www.asclaras.org.br>. Acesso em 08 de julho de 2011. No mesmo sentido, cf. FLEISHER, David. Reforma Política e Financiamento de Campanhas Eleitorais. In: HOFNIESTER, Wilhelm (Org.). **Os Custos da Corrupção**. São Paulo: Loyola, 2000. p. 79-104.

públicos pelos seus atos, a sua atuação pautada não por motivos particulares ou sentimentos pessoais, mas guiada por razões públicas, e a existência de separação entre o espaço público e o privado. Neste sentido, pode-se dizer que determinadas práticas políticas e administrativas, infelizmente ainda muito arraigadas em nosso país, são profundamente antirrepublicanas, como o patrimonialismo e o favorecimento, pelos agentes públicos, dos interesses privados dos seus “amigos” ou “credores”.

Ocorre que o sistema de financiamento de campanhas hoje existente fomenta estas práticas antirrepublicanas ao invés de combatê-las. No Brasil contemporâneo, raros são os escândalos políticos que não têm alguma correlação com o financiamento das campanhas eleitorais. Tragicamente, é comum que o dinheiro investido nas campanhas seja, depois, subtraído aos cofres públicos. O poder econômico captura o poder político não apenas no sentido de programá-lo para a execução de seus interesses lícitos. A captura também ocorre com o intuito de obter vantagens ilícitas.

A história é por todos conhecida. Como são necessários recursos para ganhar uma eleição, os políticos, para se tomarem competitivos, são levados a procurar os detentores do poder econômico visando à obtenção destes recursos. Criase, então, uma relação promíscua entre o capital e o meio político, a partir do financiamento de campanha. A doação de hoje toma-se o “crédito” de amanhã, no caso do candidato financiado lograr sucesso na eleição. Vem daí a defesa, pelos políticos “devedores”, dos interesses econômicos dos seus doadores na elaboração legislativa, na confecção ou execução do orçamento, na regulação administrativa, nas licitações e contratos públicos etc.

Evidentemente, não se afirma aqui que todos os políticos são corruptos e favorecem indevidamente os seus financiadores de campanha, nem que todos aqueles que contribuem para campanhas o fazem na expectativa de receberem alguma futura “contraprestação” não republicana. Esta seria uma generalização injusta e absolutamente descabida. O que se afirma é que o tratamento dado pela legislação brasileira ao financiamento das campanhas favorece o florescimento destas relações pouco republicanas entre os políticos e os detentores do poder econômico, que tanto penalizam a Nação.

No cenário político brasileiro, o financiamento privado não ocorre através de uma grande quantidade de pequenas doações, pulverizadas por todo o eleitorado. Na

prática, são poucos os doadores, e estes fazem contribuições expressivas, conseguindo, com isso, manter relações muito próximas com os candidatos que patrocinam. Como salientou David Samuels,

O mercado de financiamento de campanha está dominado por relativamente poucos atores, quer pessoas físicas ou jurídicas. Em média, poucos contribuem, mas quando o fazem, tendem a dar muito dinheiro... Doações maiores de poucos indivíduos são claramente mais importantes para os candidatos do que as doações menores de um grande número de pessoas... A natureza fechada' do financiamento de campanha no Brasil implica que os candidatos provavelmente estão mais próximos de seus financiadores, ao contrário dos Estados Unidos, onde os candidatos estão familiarizados com alguns mas não com todos os contribuintes. Isso sugere que o financiamento de campanhas no Brasil é, em grande medida, 'voltado para serviços', mais do que voltado para a 'política'...: os contribuintes esperam um 'serviço' específico, que apenas um cargo público pode oferecer em retomo pelo seu investimento ¹⁴.

Os dados empíricos existentes corroboram esta afirmação, quando demonstram que os principais financiadores privados das eleições brasileiras são empresas que atuam em setores econômicos que mantêm intenso contato com o Estado, seja porque têm no Poder Público o seu principal cliente, seja porque a sua atividade se sujeita a uma forte regulação estatal. É o caso, em especial, das empreiteiras¹⁵. A vedação constante do artigo 31, VII, da Lei. 9.096/95, de que concessionárias de serviços públicos realizem doações, é absolutamente insuficiente para realizar a finalidade subjacente ao preceito, que é impedir que empresas que mantenham intensa relação com os governos interfiram no processo que leva a sua formação. Isso é feito, e de modo bastante incisivo, pelas demais empresas que contratam com o Estado ou se submetem frequentemente à sua regulação.

¹⁴ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. p. 147.

¹⁵ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. p. 139-147.

Como se sabe, a interpretação constitucional não se esgota na análise linguística dos enunciados normativos constantes no Texto Magno. A hermenêutica constitucional envolve também, necessariamente, a apreciação do fragmento da realidade sobre a qual incidem os preceitos constitucionais. Na hipótese presente, o campo empírico fornece indicações eloquentes de que o modelo de financiamento de campanhas adotado pelo legislador brasileiro vem comprometendo a eficácia social do Princípio Republicano, exigindo providências no âmbito da jurisdição constitucional.

5. A proteção deficiente dos princípios constitucionais promovida pela atual legislação

Diante do reconhecimento de que o Estado tem não só o dever de se abster, mas também o de agir concretamente na proteção de bens jurídicos de índole constitucional, a doutrina vem assentando que a violação ao princípio da proporcionalidade não ocorre apenas quando há excesso na ação estatal, mas também quando ela se apresenta manifestamente deficiente¹⁶. O STF já empregou esta categoria em algumas decisões. De acordo com o Ministro Gilmar Mendes:

Quanto à proibição de proteção insuficiente, a doutrina vem apontando para uma espécie de garantismo positivo, ao contrário do garantismo negativo (que se consubstancia na proteção contra excessos do Estado) já consagrado pelo princípio da proporcionalidade. A proibição da proteção insuficiente adquire importância na aplicação de direitos fundamentais de proteção, que se consubstancia naqueles casos em que o Estado não pode abrir mão da proteção do direito penal para garantir a proteção do direito fundamental¹⁷.

¹⁶ Cf. BOROWSKI, Martin. **La Estructura de los Derechos Fundamentales**. Tradução de Carlos Bernal Pulido. Bogotá: Universidad Externado de Colômbia, 2003. p. 162-166; SARLET, Ingo Wolfgang. Constituição e Proporcionalidade: O Direito Penal e os Direitos Fundamentais entre a Proibição de Excesso e Deficiência. In: **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 47, 2004. p. 60-122; STRECK, Lênio Luiz. Bem Jurídico e Constituição: Da Proibição do Excesso (*Übermassverbot*) à Proibição de Proteção Deficiente (*Untermassverbot*). In: **Boletim da Faculdade de Direito**, v. 80, 2004. p. 303/345.

¹⁷ RE 418.376, DJ 23/03/2007.

A violação à proporcionalidade, na sua faceta de proibição à proteção deficiente, é manifesta no caso, diante da constatação de que as normas legais impugnadas não protegem de maneira suficiente a igualdade, a democracia e o princípio republicano - princípios de capital importância na ordem constitucional brasileira.

E, sob a perspectiva dos interesses constitucionais em conflito, o que se perde por força desta deficiência em proteção estatal não é minimamente compensado pelas vantagens obtidas em razão da tutela insuficiente.

É verdade que o modelo vigente permite que as campanhas eleitorais – pelo menos a de alguns candidatos - sejam muito irrigadas por recursos econômicos. Porém, o maior acesso a recursos por parte de (alguns) candidatos e partidos não é, em si mesmo, um bem jurídico relevante. Pelo contrário, o encarecimento das campanhas que ele proporciona pode ser até prejudicial à dinâmica democrática do processo eleitoral, por tomar ditas campanhas excessivamente publicitárias e pirotécnicas, em detrimento do debate político de ideias e projetos¹⁸. Convém não olvidar, neste ponto, que o sistema brasileiro consagra também o financiamento público das campanhas eleitorais, além de subsidiá-las indiretamente, com medidas como o horário eleitoral gratuito. Portanto, certamente não será por falta de recursos que as eleições brasileiras perderão em vitalidade.

Pode-se afirmar, por outro lado, que ao não restringir as doações de campanha tão fortemente, o legislador estaria protegendo o direito fundamental à liberdade de expressão. O argumento, contudo, não convence. Não parece razoável equiparar o uso de recursos econômicos à manifestação de alguma ideia¹⁹. Não fosse assim, como compreender o comportamento recorrente dos principais doadores de campanha no Brasil, que doam simultaneamente para os candidatos rivais, com maior

¹⁸ Neste sentido, cf. SPECK, Bruno Wilhelm. O Financiamento de Campanhas Eleitorais. p. 154. GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 5 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 268.

¹⁹ Não é ignorado que a Suprema Corte norte-americana, na sua atual composição fortemente conservadora, tem entendimento diverso, que a levou a invalidar no ano passado, no polêmico julgamento do caso *Citizens United v. Federal Election Commission*, uma lei que impunha limite de doações à campanha eleitoral, em apertada votação tomada por cinco votos contra quatro. Para uma forte crítica a esta decisão, veja-se DWORKIN, Ronald. The Devastating Decision. In: **The New York Times Review of Books**, 25.02.2010. Disponível em: <<http://www.nybooks.com/articles/archives/2010/feb/25/the-devastatingdecision/>>. Acesso em 29 de junho de 2011.

chance, nos pleitos para a Chefia do Poder Executivo? Como uma contraditória manifestação política em favor da eleição de todos os candidatos aquinhoados?

Não se questiona aqui, obviamente, que as pessoas naturais e jurídicas desfrutam de plena liberdade de expressão no contexto das disputas eleitorais. É evidente que todas elas podem se manifestar publicamente a favor ou contra candidaturas, políticos, partidos, projetos e bandeiras. Sem a garantia desta possibilidade, sequer existiria genuína democracia. Apenas não se concebe a doação eleitoral ou partidária como exercício deste nobre direito. Suscitar a liberdade de expressão não é adequado para proteger o suposto direito de as pessoas jurídicas realizarem tais doações. Não há a necessidade de se ponderar igualdade política e liberdade de expressão, pois esta simplesmente não está em questão. Tal como, por exemplo, o direito de ajuizar ações populares, a realização dessas doações concerne aos direitos de cidadania, não ao exercício da liberdade de expressão.

O interesse contraposto à restrição às doações de campanha, por parte das pessoas jurídicas, é a liberdade econômica destas entidades de utilizarem o próprio patrimônio da forma como decidirem. No nosso sistema constitucional, esta liberdade, conquanto protegida, não desfruta da mesma tutela reforçada que salvaguarda as liberdades políticas e existenciais. No modelo do Estado Social e Democrático de Direito, adotado pela Carta de 88, as liberdades econômicas podem e devem ser restringidas, de forma proporcional, em favor de valores e objetivos como a promoção da democracia e da justiça social.

A restrição à liberdade econômica das pessoas jurídicas que resultaria da vedação às suas doações a campanha eleitoral ou a partido político seria muito reduzida. Ela não envolveria qualquer limitação ao uso dos recursos destas entidades para o desempenho das suas atividades negociais ou institucionais, mas tão somente para o financiamento, direto ou indireto, das campanhas eleitorais. Já o ganho obtido com esta vedação, da perspectiva dos princípios da igualdade, democrático e republicano afigurar-se-ia muito elevado, como foi acima destacado.

Com relação às pessoas naturais, no outro prato da balança da ponderação também figura, ao lado da liberdade econômica, o direito à participação política. Este é titularizado apenas pelos cidadãos, que compõem o povo brasileiro, e não pelas empresas e pessoas jurídicas em geral. Com efeito, só as pessoas naturais, cidadãs de um Estado, têm o direito de participar do seu processo eleitoral, buscando influir na

composição dos órgãos representativos e na formação da vontade geral da comunidade política²⁰. Tal direito deve ser concebido em termos estritamente igualitários, como um corolário do princípio democrático, que postula a igualdade de todos os cidadãos no espaço da política.

Daí porque a limitação às doações impostas às pessoas naturais que não vede ditas contribuições, mas imponha teto igualitário ao seu valor, não se afigura restrição excessiva ao direito à participação política, uma vez que este, como acima destacado, deve ser concebido em termos também igualitários, pela sua própria natureza. Ao não impor limite igualitário, mas fundado na renda do doador, o legislador deixou de proteger suficientemente os princípios da igualdade, da democracia e republicano, sem obter, em contrapartida, qualquer vantagem equiparável na tutela de interesses legítimos.

6. Razões para a intervenção da jurisdição constitucional

Discute-se atualmente, na academia jurídica e na opinião pública, a legitimidade democrática do ativismo judicial no exercício da jurisdição constitucional, em razão da chamada “dificuldade contramajoritária”²¹ do Poder Judiciário, que decorre do fato de os juízes, apesar de não serem eleitos, poderem invalidar as decisões adotadas pelo legislador escolhido pelo povo, invocando, muitas vezes, normas constitucionais de caráter aberto, que são objeto de leituras divergentes na sociedade.

Não cabe discutir aqui esta intrincada questão da Teoria Constitucional. Cumpre, todavia, apontar que estão presentes no caso diversas circunstâncias que apontam no sentido da plena legitimidade de uma enérgica intervenção do STF na questão em debate:

a) O caso versa sobre os pressupostos do funcionamento da própria democracia. Não se pode acusar de antidemocrática uma atuação jurisdicional que se destine a aperfeiçoar o funcionamento do regime democrático;

²⁰ Como salientou Ronald Dworkin ao tratar do mesmo tema, “empresas são ficções legais. Elas não têm opiniões próprias para contribuir e direitos para participar com a mesma voz e voto na política”. DWORKIN, Ronald. *The Devastating Decision*. p. 3.

²¹ A expressão “dificuldade contramajoritária” foi cunhada em obra clássica da teoria constitucional norte-americana: BICKEL, Alexander. **The Least Dangerous Branch**. New Haven: Yale University Press, 1964.

b) Os representantes eleitos pelo povo, na presente hipótese, estão diretamente envolvidos na questão discutida, pois são os beneficiários das doações eleitorais questionadas. Por isso, o Poder Judiciário possui melhores condições institucionais, pela sua maior imparcialidade na hipótese, para atuar em favor dos princípios constitucionais e das condições de deliberação democrática envolvidas.

c) Embora os cidadãos destituídos de poder econômico não constituam minoria no país em sentido estritamente numérico, eles o são, no sentido social, pela sua maior vulnerabilidade no processo político. Daí porque se justifica uma intervenção mais ativa da jurisdição constitucional em favor dos seus direitos e interesses, pela tendência de que sejam negligenciados na arena da política majoritária.

7. Considerações finais

A dependência da dinâmica do processo eleitoral para com o poder econômico, em razão do elevado dispêndio financeiro envolvido nas campanhas eleitorais, apresenta reflexos nefastos ao devido funcionamento do regime democrático. A promíscua relação entre os poderes político e econômico contribui à manutenção da desigualdade política ao aumentar drasticamente a influência dos mais ricos sobre o desfecho da eleição e, por consequência, sobre a condução do Estado. Com isso, prejudica a capacidade de sucesso eleitoral dos candidatos que não possuam patrimônio expressivo para suportar a própria campanha ou que não tenham acesso a financiadores privados.

Por admitir a doações a campanhas eleitorais por pessoas jurídicas e por não limitar as doações realizadas por pessoas físicas, o modelo vigente de financiamento das campanhas políticas protege insuficientemente os princípios constitucionais da igualdade, da democracia e republicano. Na medida em que afeta os pressupostos do funcionamento da própria democracia, não se pode afastar, sob o pretexto de ser antidemocrática, a intervenção do Supremo Tribunal Federal que se dê no sentido de aprimorar o funcionamento do regime democrático. Cabe ao Poder Judiciário garantir condições institucionais para a plena realização dos princípios da igualdade, democrático e republicano.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Cláudio Weber Abramo. **Um mapa do financiamento político nas eleições municipais brasileiras de 2004**. Disponível em: <www.asclaras.org.br>. Acesso em 08 de julho de 2011.

BARROSO, Luis Roberto. **A Reforma Política: Uma Proposta de Sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil**. Disponível em: <<http://www.luisrobertobarroso.com.br>>. Acesso em 06 de julho de 2011.

BICKEL, Alexander. **The Least Dangerous Branch**. New Haven: Yale University Press, 1964.

BOROWSKI, Martin. **La Estructura de los Derechos Fundamentales**. Tradução de Carlos Bernal Pulido. Bogotá: Universidad Externado de Colômbia, 2003.

DWORKIN, Ronald. The Devastating Decision. In: **The New York Times Review of Books**, 25.02.2010. Disponível em: <<http://www.nybooks.com/articles/archives/2010/feb/25/the-devastatingdecision/>>. Acesso em 29 de junho de 2011.

FLEISHER, David. Reforma Política e Financiamento de Campanhas Eleitorais. In: HOFNIESTER, Wilhelm (Org.). **Os Custos da Corrupção**. São Paulo: Loyola, 2000.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 5 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

MAXENCO, André. Financiamento de Campanhas Eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel (Orgs.). **Corrupção: Ensaios e Críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

RAWLS, John. **Justice as Fairness: A Restatement**. Cambridge: Harvard University Press, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. Constituição e Proporcionalidade: O Direito Penal e os Direitos Fundamentais entre a Proibição de Excesso e Deficiência. In: **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 47, 2004.

SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lúcio R. (Orgs.). **Reforma Política: Lições da História Recente**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SPECK, Bruno Wilhelm. O Financiamento de Campanhas Eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma Política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

STRECK, Lênio Luiz. Bem Jurídico e Constituição: Da Proibição do Excesso (*Übermassverbot*) à Proibição de Proteção Deficiente (*Untermassverbot*). In: **Boletim da Faculdade de Direito**, v. 80, 2004.

TOFFOLI, José Antonio Dias. **Financiamento das Campanhas Eleitorais**. Disponível em <http://www.tse.gov.br/eje/arquivos/publicacoes/seminario/html/jose_toffoli.htm>. Acesso em 27 de junho de 2011.

WALZER, Michael. **As esferas da justiça**. Lisboa: Presença, 1999.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2009.

ELEIÇÕES PROPORCIONAIS EM DOIS TURNOS: UM SISTEMA ELEITORAL PARA O BRASIL

Márlon Reis

Juiz Eleitoral no Maranhão

Cofundador do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral

1. Introdução

Nossas instituições eleitorais estão defasadas e têm recebido críticas dos mais diversos segmentos sociais por combinar custos elevados, personalismo e falta de transparência. Com efeito, o sistema de eleições proporcionais, com as características atualmente em vigor, segue praticamente o mesmo desde 1932, quando editado o nosso primeiro Código Eleitoral¹.

Nem mesmo a eclosão de uma longa ditadura serviu para interromper a aplicação desse sistema sem paralelo no mundo. Registre-se, aliás, que no período ditatorial, os militares trataram de promover uma forte intervenção no modelo político, chegando para tanto a editar a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965.

De acordo com Oliveira,

Em princípio, é de se observar que, ao contrário do governo democrático - que, instalado no País há quase duas décadas, não cuidou de editar uma nova codificação eleitoral - , os militares que ascenderam ao poder no Brasil em 1964 logo cuidaram de instituir um novo Código Eleitoral (Lei 4.737, de 15 de julho de 1965), que recebeu marcante influência dos ideais então acolhidos pelo regime autoritário. (2008, p. 31)

¹ Assim prescrevia o Código Eleitoral de 1932:

Art. 91. Determinar-se-á o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher na circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, e equivalente a um, se superior.

Parágrafo Único - Contar-se-ão como válidos os votos em branco.

Art. 92. - Determinar-se-á o quociente partidário dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos emitidos em cédulas sob a mesma legenda, desprezada a fração

Esse viés autoritário, no tocante ao sistema eleitoral, se fez perceber não pela mudança das regras que o definiam, mas pela garantia da continuidade de um modelo capaz de assegurar meios para a eleição de patronos locais, alicerçados pela concessão de benefícios do Estado e pelo aproveitamento de vínculos intersubjetivos candidato-eleitoral firmados segundo bases clientelistas.

Compreende-se a manutenção do sistema eleitoral durante o regime de exceção. Por privilegiar o indivíduo sobre o partido, o modelo enfraquecia as agremiações políticas coletiva enquanto instâncias de formação de programas, desfavorecendo a cooperação entre correligionários.

Neste artigo apresentarei considerações sobre o conteúdo da votação proporcional e sobre como se estrutura o sistema eleitoral atualmente adotado no Brasil. Em seguida, demonstrarei onde reside sua incompatibilidade com a ordem constitucional democrática em vigor e exporei a alternativa de organização das eleições proposta pela sociedade civil brasileira no âmbito da Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas.

2. O significado jurídico-político das eleições proporcionais

Dispõe o art. 45 da Constituição Federal que “A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal”.

Temos, pois, que que as cadeiras parlamentares da Câmara dos Deputados devem ser compostas segundo o critério proporcional. Pelo princípio da simetria, esse princípio se aplica igualmente às Assembléias Legislativas, à Câmara Distrital e às Câmaras de Vereadores. Em todas as expressões do Parlamento brasileiro, em todos os níveis da Federação, a única exceção à aplicação desse princípio se dá na composição do Senado da República, que se opera segundo o critério majoritário².

O critério (ou sistema) proporcional tem por premissa a representação política das diversas correntes de pensamento político presentes na sociedade, observada a relevância conquistada por cada uma delas no tecido social. Por seu intermédio, busca-se assegurar a presença no Parlamento de todas as expressões

² A tal respeito, dispõe o art. 46 da CF, que “O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário”.

partidárias dotadas de algum nível de legitimidade, na proporção do apoio conquistado por cada uma delas entre os cidadãos.

Contrapõe-se o sistema proporcional ao majoritário no ponto em que este objetiva a seleção de líderes personalizados, enquanto aquele tem por base o reconhecimento da importância de linhas programáticas coletivamente representadas pelos programas dos diferentes partidos políticos.

É providencial, a respeito, a expressão do cientista político Jairo Nicolau:

A fórmula proporcional tem duas preocupações fundamentais: assegurar que a diversidade de opiniões de uma sociedade esteja refletida no Legislativo e garantir uma correspondência entre os votos recebidos pelos partidos e sua representação. A principal virtude da representação proporcional, segundo seus defensores, estaria em sua capacidade de espelhar no Legislativo todas as preferências e opiniões relevantes existentes na sociedade. O inspiradora nessa concepção foi o líder político francês Mirabeau, que, durante a Constituinte de Provença, em 1789, defendeu que a função do Parlamento era refletir o mais fielmente possível as feições do eleitorado, tal como um mapa reproduz em miniatura os diferentes traços geográficos de um território (Nicolau, 2004, p. 37).

A representação proporcional se assenta, pois, nos partidos políticos, não nos indivíduos.

Ao critério majoritário não importa assegurar que todas as linhas do pensamento político se façam presentes no Parlamento. Menos ainda que isso se dê em dimensão correspondente ao grau de acolhimento dessas linhas entre o colégio de eleitores. Trata-se de selecionar líderes individuais, tendo-se por base o protagonismo pessoal por estes conquistado em suas circunscrições eleitorais.

No sistema proporcional, todavia, nega-se primazia à liderança personificada para se dar lugar à expressão política dos partidos.

Como preleciona Pinto Ferreira,

[...] a representação proporcional é um sistema através do qual se assegura aos diferentes partidos políticos no Parlamento uma representação correspondente à força numérica de cada um. Ela objetiva assim fazer do Parlamento um espelho tão fiel quanto possível do colorido partidário nacional. (Ferreira, 1998, p. 144-145)

E segue o notável jurista:

Difícilmente pode negar-se o valor da representação proporcional. Ela busca tanto quanto possível fazer do Parlamento um sistema fiel da opinião pública partidária. Através dela se assegura a representação das minorias, e não somente o controle desbragado das maiorias espezinhando as minorias públicas. É de aceitar-se como razoável a idéia de representação das minorias, garantida através da representação proporcional. (Ferreira, 1998, p. 148-149)

O sistema proporcional tem, pois, também o mérito de assegurar a todas as linhas partidárias que contem com a legitimidade do voto assento no debate parlamentar.

Os partidos têm realmente a sua importância exaltada pelo texto constitucional. Segundo Lourival Serejo,

Mesmo tendo personalidade jurídica de direito privado, os partidos políticos não perderam sua vocação publicística, como peças fundamentais para o funcionamento da democracia e afirmação da República. (Serejo, 2006, p. 58)

Essa concessão de particular relevância constitucional aos partidos políticos tem uma razão de ser. Em virtude de sua atuação coletiva, os partidos são capazes de congrega diversos segmentos sociais, funcionando como correia de transmissão entre as correntes de pensamento e o funcionamento das Casas Parlamentares. Os partidos

são os meios pelos quais são veiculadas as diversas aspirações da sociedade, o que expande e potencializa a capacidade de vocalização das demandas sociais.

Como nos ensina Rodríguez,

La mediación partidista trasciende el momento electoral y se proyecta sobre la articulación institucional de la representación política alterando sus presupuestos organizativos. El encuadramiento de los parlamentarios de acuerdo a su adscripción política, traslada materialmente a sede representativa el pluralismo democrático y condiciona el curso del proceso representativo otorgándole una conexión material de sentido con los derechos de participación de los ciudadanos. Los partidos políticos se presentan, así, como el instrumento idóneo para dar respuesta a las exigencias participativas e inclusivas propias del principio democrático. [...] El parlamentarismo moderno se sustenta, así, sobre un complejo equilibrio entre tres entidades interdependientes y dotadas de su propia racionalidad: partido, grupo y parlamentario. (Rodríguez, 2005, p. 110)

O foco da representação proporcional é, pois, o partido, não o indivíduo. E foi por essa representação coletiva das inclinações políticas que inequivocamente optou a vigente ordem constitucional³.

3. As eleições proporcionais no Brasil de hoje

Sobre a representação política, temos que o nosso modelo de eleição parlamentar baseia-se em um sistema proporcional com votação uninominal transferível, entre nós conhecido como “sistema proporcional de listas abertas”.

³ A liderança política centrada nas lideranças individuais, nota distintiva do critério majoritário, não foi acolhida para a seleção dos representantes do povo no Parlamento. Nem o Senado representa uma exceção a essa regra, já que por seu intermédio se promove a representação dos Estados, não do povo, no Congresso Nacional.

Sua adoção, mesmo na forma atual, representou um considerável progresso, ao superar o voto majoritário até então utilizado como critério para o preenchimento de todos os cargos parlamentares.

Walter Costa Porto nos dá a dimensão dessa conquista:

O maior perigo do voto proporcional, segundo a experiência dos outros países, era o da impossibilidade de organização de maiorias estáveis. Mas, aqui, ao contrário do que se verificava nos Estados parlamentaristas da Europa, o mal estava 'na estabilidade marasmática das unanimidades'. Daí o fracasso dos processos até então engendrados, entre nós, para que se fizessem representar as minorias. A lei ordenava, mas a prática política burlava-o, de continuo. Se a formação dos partidos se fazia necessária para a organização das maiorias e se o primeiro efeito do voto proporcional era o de provocar a formação dos partidos, dever-se-ia, então, apelar para 'a violência fracionante do voto proporcional'. (Porto, 2002, p. 264)

Na votação proporcional preponderam, na definição dos eleitos, as complexas regras contidas nos arts. 106 a 108 do Código Eleitoral. Os dispositivos merecem transcrição:

Art. 106. Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior.

Art. 107. Determina-se para cada Partido ou coligação o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, desprezada a fração.

Art. 108. Estarão eleitos tantos candidatos registrados por um Partido ou coligação quantos o respectivo quociente partidário

indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido.

A primeira etapa do processo eletivo se dá pela definição do quociente eleitoral, operada segundo a *quota de Hare*. O total dos votos válidos é dividido pelo número de assentos parlamentares a serem preenchidos. Tem-se, com isso, a identificação do número de votos que cada partido ou coligação precisa alcançar para obter uma vaga no Parlamento⁴.

Em seguida, lança-se mão do número de votos conquistados pelo total dos candidatos apresentados às urnas pela agremiação partidária ou coligação, acrescentado dos votos de legenda, assim compreendidos os que não foram destinados a pleiteantes de mandatos, mas tão-somente aos entes partidários por estes integrados. O resultado dessa operação indica quantas vezes se atingiu a *quota de Hare*, o que define o número dos eleitos.

O terceiro passo é verificar entre os candidatos do partido ou coligação quais figuraram entre os mais votados, observado-se uma ordem decrescente até o preenchimento total das vagas conquistadas.

Essa terceira etapa situa nosso modelo entre os que adotam o denominado “voto transferível”, segundo o qual o voto não aproveitado por um, pode beneficiar outro candidato.

Segundo Lijphart,

The third main type of PR is the single transferable vote (STV). It differs from list PR in that the voters vote for individual candidates instead of for party lists. The ballot is similar to that of the alternative vote system: it contains the names of the candidates, and the voters are asked to rank-order these. That procedure for determining the winning candidates is slightly more complicated than in the alternative vote method. Two kinds of transfer take

⁴ Walter Costa Porto indica a origem da adoção desse critério em nossa legislação eleitoral: “Com o Código Eleitoral de 1932 (v. Código Eleitoral de 1932) trazendo, ao plano nacional, a representação proporcional, introduziu-se, em definitivo, o mecanismo do quociente eleitoral, móvel, definido através da divisão do 'número de leitores que correram à eleição pelo número de lugares a preencher no círculo eleitoral, desprezada a fração.’ (Capítulo II, § 3º).” (Porto, 2000, p. 328)

place: first, any surplus votes not needed by candidates who already have the minimum quota of votes required for election are transferred to the next most preferred candidates on the ballots in question; second, the weakest candidate is eliminated and his or her ballots are transferred in the same way. If necessary, these steps are repeated until all of the available seats are filled. STV is often praised because it combines the advantages of permitting votes for individual candidates and of yielding proportional results, but it is not used very frequently (...). (1999, p. 148-149).

Pelo voto transferível não se busca inicialmente assegurar a representação proporcional dos partidos, senão a presença no Parlamento de candidatos portadores de votação mais destacada. Merece referência, nesse ponto, o ensinamento de Jairo Nicolau:

(...) O voto único transferível tem como propósito garantir que as opiniões relevantes da sociedade (abrigadas ou não nos partidos) estejam no Parlamento. O sistema de lista procura distribuir as cadeiras do Parlamento utilizando os partidos como unidade fundamental. No primeiro caso é calculada uma quota de votos que cada candidato deve atingir para ser representado. No segundo, é calculada uma quota que cada partido deve atingir. (2004, p. 38)

A adoção do voto transferível pelo legislador ordinário não corresponde, como se verá adiante, à opção expressa da Constituição Federal de 1988.

Feita essa apresentação do sistema, veja-se como se opera praticamente o voto para candidatos a vagas parlamentares preenchidas segundo o critério proporcional⁵.

⁵ Frederico Alvim faz a seguinte apresentação do nosso sistema eleitoral:

"Em primeiro lugar, no sistema proporcional, para que uma agremiação conquiste o direito a uma vaga, exige-se dela a conquista de um número mínimo de votos, denominado *quociente eleitoral*. O quociente

O voto para vereadores e deputados (federais, estaduais e distritais) se dá em candidatos individuais. Tais postulantes a mandatos eletivos são identificados, todavia, por números que não apenas os identificam individualmente, mas que também integram a indicação do partido a que se encontram vinculados.

Ao votar, o eleitor emite um voto com significado dúplice: aprovação de um partido e seleção do candidato preferido.

Disso decorre que a campanha é feita, em termos práticos, por meio da apresentação e promoção de candidaturas individuais, sendo este o centro das atividades de propaganda e campanha.

Ao emitir o seu voto, o eleitor aponta o partido ou coligação a ser beneficiado com essa ação política. Além disso, apresenta o nome do candidato que, a seu critério, é o mais indicado para preencher a cadeira parlamentar eventualmente alcançada pelo grêmio partidário ou pela coligação de partidos integrada pelo candidato escolhido.

eleitoral é obtido pela divisão do número de votos válidos pelo número de vagas a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração, se igual ou inferior a meio, ou elevando-a a um, se superior (art. 106, CE). Por exemplo, suponha-se que, em um determinado município, que conta com 9 vagas para vereador, tenham sido apurados 10 mil votos válidos. O quociente eleitoral é encontrado pela divisão de 10.000 por 9, totalizando 1.111,11. Como a fração encontrada (0,11) é menor do que meio, deverá ser descartada, de maneira que o quociente eleitoral será de 1.111 votos. Isso significa dizer que somente terão direito a vagas os partidos ou coligações que tenham logrado angariar esse número mínimo de votos. Os demais partidos estarão excluídos do direito de representação, pela chamada *cláusula de barreira*, prevista no art. 109, § 2º, do Código Eleitoral.

Descoberto o quociente eleitoral, os cálculos seguem, agora em busca de uma segunda incógnita, o chamado *quociente partidário*. O quociente partidário é obtido mediante a divisão do número de votos alcançados por cada agremiação pelo quociente eleitoral, com a diferença de que, aqui, são desprezadas as frações, ainda que superiores a meio (art. 107, CE). Continuando no exemplo dado, suponha-se que os Partidos A, B e C tenham angariado, respectivamente, 4.100, 3.900 e 2 mil votos. Efetuada a divisão, tem-se:

- (a) Partido A: $4.100 / 1.111 = 3,69$. Desprezada a fração = 3.
- (b) Partido B: $3.900 / 1.111 = 3,51$. Desprezada a fração = 3.
- (c) Partido C: $2.000 / 1.111 = 1,80$. Desprezada a fração = 1.

Segundo o artigo 108 do Código Eleitoral, estão eleitos, por partido ou coligação, tantos candidatos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem de votação nominal que cada um tenha recebido. Assim, nessa primeira fase, os Partidos A e B terão direito a três vagas cada, as quais serão ocupadas pelos seus três candidatos mais votados (em virtude da adoção do sistema de lista aberta, já analisado). Da mesma forma, o Partido C terá eleito um candidato. Percebe-se que, até o momento, foram distribuídas apenas 7 das 9 vagas existentes. Como, então, preencher as demais? A resposta passa pelo cálculo das sobras, tema enfrentado no próximo item." (Alvim, 2012, p. 98-99)

O voto dirigido ao candidato abre para o eleitor uma mera expectativa de vir este a ser efetivamente beneficiado pela expressão da vontade política do eleitor. Todavia, a efetiva contemplação do eleitor pelo voto a ele concedido fica na dependência da quantidade de votos efetivamente conferidos aos demais integrantes da lista de postulantes apresentada pela agremiação.

O significado político voto, no Brasil, poderia ser resumido do seguinte modo: ao votar, o eleitor afirma sua concordância com todos os nomes de candidatos que integram a lista partidária, mas indica sua predileção por um deles. Assim, não estando o candidato escolhido entre os mais votados de cada lista, concorda o eleitor com a extensão do benefício decorrente da conquista de um assento parlamentar a qualquer um dos demais autorizados pelo partido ou coligação a disputar o voto do povo.

O voto beneficia, dessa forma, todos os candidatos, podendo ser aproveitado por postulante que o eleitor não tinha em mira contemplar com os efeitos positivos do seu voto.

4. A incompatibilidade do sistema eleitoral brasileiro com a Constituição de 1988

O funcionamento do sistema eleitoral de listas abertas, explicitado no item anterior do presente artigo, não é compatível com a ordem constitucional vigente no País. Ele atenta diretamente contra diferentes princípios constitucionais.

4.1. Ofensa ao princípio partidário

O primeiro dos cânones constitucionais infringidos pelo vigente sistema eleitoral é o *princípio partidário*. Ao adotar o critério proporcional para a escolha nos representantes do povo no Parlamento, o Constituinte originário pôs de relevo a importância dos partidos políticos, considerando a representação popular por meio dessas instâncias coletivas de expressão programática superior ao critério majoritário, em que a escolha do eleitor repousa sobre a indicação de lideranças individuais.

A condição de *princípio* aqui conferida à opção constitucional pela forma proporcional de composição do Parlamento deriva da lição de Alexy. Segundo o prestigiado autor,

O ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que *princípios* são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, *mandamentos de otimização*, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes. (Alexy, 2012, p. 90)

A Constituição da República optou por ressaltar a importância da divisão das cadeiras parlamentares segundo as diferentes expressões partidárias. É o que deflui da adoção do sistema proporcional, contida no citado art. 45 da Lei Fundamental.

Entretanto, ao dispor sobre como se daria a aplicação legal desse dispositivo, o legislador operou em descompasso com essa opção constitucional, ao conferir relevo maior às candidaturas individuais que aos grupos partidários.

O voto uninominal transferível conferido pelo eleitor obscurece as estruturas partidárias ao qual o candidato está vinculado, que passam a possuir uma importância apenas ocasional no processo. A campanha está baseada nos indivíduos, não nos partidos. Não se pode, desse modo, pois, alcançar o desiderato constitucional de assegurar a distribuição dos assentos parlamentares segundo as diversas linhas de orientação coletiva. A proporcionalidade dos programas partidários resta diminuída e secundarizada.

Isso fica claro na lição de Lucon e Vigliar:

O que é comum no sistema eleitoral proporcional brasileiro, é que ele obedece, no tocante à definição do número de cadeiras conquistadas pelo partido ou coligação em cada uma das casas legislativas anteriormente mencionadas, o número de votos obtidos pelo partido ou coligação. Porém, e esses esclarecimentos aparecem em Decomain e merecem menção, muito embora o número de cadeiras conquistadas dependa do

número total de votos obtidos pelo partido ou coligação, os eleitos não serão aqueles escolhidos segundo critérios partidários, mas sim aqueles que, dentre os candidatos registrados pelo partido, tiverem obtido as maiores votações, em ordem decrescente, até que se complete o número de cadeiras conquistadas pelo partido ou coligação. (Lucon; Vigliar, 2011, p. 157)

Ou seja, as expressões da representação política individual preponderam sobre a conformação do Parlamento segundo uma base de proporcionalidade partidária.

A despeito disso, a preponderância dos partidos sobre o voto individualmente concedido ao candidato já foi reconhecida pelo Tribunal Superior Eleitoral, sendo de se destacar a Resolução TSE 22.610/2008, cujo art. 1º assim dispõe:

O partido político interessado pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa.

Ao se pronunciar sobre a validade desse entendimento acolhido pelo Tribunal Superior Eleitoral, o Supremo Tribunal Federal concluiu no julgamento do MS 26604-DF:

O destinatário do voto é o partido político viabilizador da candidatura por ele oferecida. O eleito vincula-se, necessariamente, a determinado partido político e tem em seu programa e ideário o norte de sua atuação, a ele se subordinando por força de lei (art. 24, da Lei n. 9.096/95).

Tratando do tema, assim se pronunciou Michels:

[...] O que o STF decidiu foi que o sistema de representação proporcional e a lógica eleitoral estabelecem, é que um parlamentar ao migrar de um partido para outro não leva a cadeira que ocupa na casa legislativa. Está não é do parlamentar, é do partido pelo qual se elegeu. (Michels, 2008, p. 35)

Não há dúvida do reconhecimento, pela Suprema Corte, da supremacia do partido sobre o candidato individual na ordem constitucional vigente. A compreensão de que o assento parlamentar pertence ao partido político não é compatível com um regime de votação que tenha por centro o indivíduo, não a agremiação. Mas o STF não operou em falha interpretativa ao analisar o substrato constitucional do tema. Foi o legislador ordinário que falhou ao não conferir a devida importância aos reclamos da Constituição de 1988.

Cabe estender a aplicação desse entendimento da Suprema Corte à análise expressão do legislador ordinário naquilo em que este negou, indevidamente, aplicação material ao *princípio partidário*.

O sistema brasileiro das listas abertas colide com esse princípio ao centrar o foco do voto no indivíduo, desprestigiando a expressão política coletiva realizada por meio dos partidos.

Nesse ponto, faltou o legislador com o dever de compatibilizar o regime legal com as normas fundamentais extraídas da Lei Maior, subvertendo o comportamento esperado do legislador. O tratamento legal conferido à matéria colide com as premissas constitucionais, não subsistindo a uma análise mais acurada sob a perspectiva do controle da constitucionalidade das leis.

Aplica-se, a esse respeito, o quanto afirmado por Norberto Bobbio:

Num sistema estático, se diz que uma norma é pertencente ao sistema quando é dedutivo do conteúdo do postulado ético que está em sua base; num sistema dinâmico, se diz que uma norma pertence ao sistema quando é produzida no modo previsto pela norma que institui o poder soberano (a chamada norma fundamental). É certo que a teoria dinâmica do ordenamento

jurídico , não obstante as críticas já referidas, e apesar das integrações e aperfeiçoamentos aos quais deu e ainda pode dar, constitui o ponto de partida ou, caso se prefira, a passagem obrigatória de uma análise estrutural do direito (...). (2008, p. 110)

Como se vê, seguindo tais ensinamentos, o modelo legal não se amolda ao desenho institucional contido na Constituição de 1988.

4.2. Desrespeito ao princípio democrático

A Constituição brasileira de 1988 apresenta o País como um Estado Democrático de Direito.

A palavra *democracia* possui, na modernidade, diversas acepções mais ou menos aceitas. A de mais imediata lembrança é sempre aquela que opõe *democracia* a *autoritarismo*. Sob esse conceito, é democrático o Estado que disponibiliza mecanismos de consulta à sociedade para definir as decisões a serem adotadas, ao menos no que toca aos temas mais gerais e relevantes da agenda política. O Estado autoritário é, por outra via, aquele que confere a um indivíduo ou a um grupo diminuto de pessoas ligadas por vínculos profissionais, ideológicos, religiosos, raciais ou sociais o poder de definir – em caráter impositivo – os caminhos para a tomada de decisões.

É razoável compreender que, também nesse sentido, a Constituição acolhe o princípio democrático, especialmente quando se considera a sua edição após a derrocada do regime de exceção iniciado em 1964, e que só veio a ser efetivamente desfeito em 1989, com as primeiras eleições presidenciais diretas em 25 anos.

Buscou a nova ordem constitucional edificar uma institucionalidade política comprometida com a construção de mecanismos para a realização não apenas da “vontade da maioria”, mas igualmente para o respeito às minorias.

Na base da democracia está a compreensão essencial de que o poder político deve ser exercido segundo a vontade da maioria dos cidadãos. Reconhece-se e incorpora-se a manifestação das minorias, mas os cargos eletivos - vistos em sua totalidade - devem ser essencialmente compostos segundo a expressão da maioria. Não é democrático o sistema que permite que todas as cadeiras em um parlamento

sejam preenchidas por candidatos cuja soma dos votos não supera a metade dos sufrágios emitidos pelo povo.

A soma dos votos dos eleitos não pode ser inferior à soma dos votos obtidos pelos não eleitos. Se isso ocorre, significa que a maioria do povo não se viu contemplada por aqueles que se dispõem a representá-lo nas Casas Legislativas.

Não estou afirmando que somente os que obtiveram a maioria dos votos podem ser considerados eleitos como requisito para a afirmação do regime democrático. Mas não condiz com a democracia que se possa compor um parlamento apenas por candidatos de diversos partidos (majoritários e minoritários) cuja soma dos votos não é maior que o número total de votos concedidos aos que não lograram êxito no prélio eleitoral.

Ante essa premissa, pode-se afirmar que o sistema eleitoral de voto proporcional uninominal transferível adotado no Brasil conduz a uma grave violação ao princípio democrático. Considerada a totalidade dos votos válidos endereçados aos candidatos eleitos, tem-se que a representação política do povo no Poder Legislativo é comumente feita por pessoas que não mereceram, mesmo considerados coletivamente, a maioria dos votos.

O sistema frequente permite que a composição das Casas Legislativas de representação popular seja realizada por candidatos que, vistos em conjunto (o que inclui os integrantes de todos os partidos), não mobilizaram a maioria dos eleitores.

Tal assertiva pode ser perfeitamente exemplificada pelo resultado das votações para composição da Câmara Legislativa do Distrito Federal nas eleições de 2010. Naquela oportunidade foram emitidos 1.429.093 de votos válidos. Entretanto, considerados os votos obtidos por todos os deputados distritais finalmente eleitos, tem-se que estes obtiveram 423.061 votos, o que corresponde a apenas 29,6% dos votos.

Considerado o caso do Distrito Federal, verifica-se que 60,4% dos eleitores *não* escolheram os atuais integrantes da Câmara Legislativa como seus representantes. Ou seja, além de centrar seu foco no indivíduo, o sistema vigente deslegitima a representação política ao frustrar a grande maioria dos votantes, cujos votos não interferem decisivamente para o alcance do resultado por estes esperado.

No quadro abaixo apresento os resultados das eleições para deputados estaduais e distritais em todo o Brasil em 2010.

A OAB E A REFORMA POLÍTICA DEMOCRÁTICA

ESTADO	VOTOS APTOS	VOTOS VÁLIDOS	VOTOS DOS ELEITOS
AC	470.545	343.995	101.811
AL	2.033.483	1.457.008	844.957
AM	2.028.122	1.510.570	615.679
AP	420.331	345.490	155.624
BA	9.544.368	6.794.544	3.406.263
CE	5.878.066	4.273.969	2.407.985
DF	1.833.942	1.429.093	423.061
ES	2.521.991	1.916.574	764.808
GO	4.058.912	3.051.705	1.170.535
MA	4.320.748	3.077.456	1.657.160
MG	14.513.934	10.487.904	5.066.044
MS	1.700.912	1.298.417	709.176
MT	2.094.032	1.544.944	748.668
PA	4.763.456	3.436.613	1.468.974
PB	2.738.313	2.001.603	1.092.794
PE	6.256.213	4.499.401	2.395.195
PI	2.261.862	1.708.755	1.019.514
PR	7.597.999	5.710.920	2.850.153
RJ	11.584.083	8.300.637	4.134.520
RN	2.245.135	1.722.118	1.000.527
RO	1.078.348	784.280	293.330
RR	271.596	224.881	87.830
RS	8.107.550	6.236.533	2.678.292
SC	4.536.718	3.524.085	1.721.963
SE	1.425.334	1.061.370	643.584
SP	30.289.723	21.675.000	9.791.185
TO	947.906	736.306	373.679
TOTAL	135.523.622	99.154.171	47.623.311

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

Como se vê do quadro acima, em quinze Estados e no Distrito Federal (linhas em negrito), os eleitos não conquistaram a maioria dos votos emitidos pelos eleitores. Das vinte e sete Unidades Federativas consideradas, apenas em onze a maior parte dos votos válidos foi conferida à maioria dos eleitos.

Isso denega legitimidade à representação popular. Como o legislador priorizou a expressão do voto em pessoas sobre a manifestação eleitoral dirigida a partidos, tem-se uma grave distorção do princípio democrático, eis que os eleitos não lograram, no maior número de Estados, conquistar o voto da maioria dos eleitores.

A conclusão é que a todos os defeitos já atribuídos ao sistema eleitoral brasileiro soma-se a sua clara incompatibilidade com a ordem constitucional em vigor.

5. Um sistema eleitoral para o Brasil

5.1. Apresentação

Apresenta-se a seguir o sistema eleitoral desenvolvido pela Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas, integrada por cerca de uma centena de entidades, dentre as quais figuram a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

Trata-se do sistema de eleições proporcionais em dois turnos, também denominado voto transparente. Ele foi concebido para satisfazer a prioridade constitucional conferida aos partidos, os quais estão na base do modelo proporcional albergado pela Constituição. Mas contempla, numa fase secundária, a participação do eleitor na definição final dos eleitos.

O voto transparente foi desenvolvido a partir do sistema eleitoral vigente, dos quais foram retirados os defeitos políticos e as incompatibilidades com o texto da Constituição. Sua matriz é de simples compreensão: separam-se em duas etapas o voto partidário do voto individualmente conferido a candidatos, operação que atualmente se dá de forma concomitante.

As eleições proporcionais serão realizadas em dois turnos, coincidentes com as etapas nas quais se realiza a votação para os integrantes do Poder Executivo. No primeiro, o eleitor votará apenas no partido, definindo o quociente eleitoral ainda segundo a *quota de Hare*. Desse modo, o total de votos válidos conferidos à siglas

representativas dos partidos ou coligações é dividido pelo número total de cadeiras parlamentares em disputa. Conquista um dos assentos o partido que alcançar o quociente eleitoral. Quanto mais votos o partido receber, mais cadeiras assegurará para si.

Por ocasião das convenções partidárias, os partidos devem elaborar listas de candidatos às eleições proporcionais, definidas em eleições primárias internas, às quais se assegurará a participação do maior número possível de filiados. A composição da lista será definida pelo voto em disputas internas, com participação facultativa de todos os filiados.

Esses candidatos estarão habilitados a concorrer às vagas conquistadas pelo partido no primeiro turno de votação.

Para o segundo turno, o partido prosseguirá com os candidatos integrantes da lista previamente ordenada e registrada na Justiça Eleitoral, em número correspondente ao dobro das vagas obtidas no primeiro turno de votação. Nessa segunda oportunidade, o eleitor voltará à urna votando no candidato de sua preferência, tendo o poder de definir se confirma a lista indicada pelo partido, caso em que poderá simplesmente votar na legenda de sua preferência, ou se altera a ordem, dando a palavra final sobre quem serão os eleitos.

O “voto transparente” foi concebido como um híbrido dos modelos de voto aberto e fechado, integrando secundariamente elementos do critério majoritário, por assegurar eleição aos mais votados, observado o número de vagas conquistadas por cada agremiação. O respeito ao princípio da proporcionalidade partidária é assegurado pelo modelo de votação adota no primeiro turno.

Do sistema de listas abertas, herdou a manutenção da palavra final do eleitor, a quem cabe dizer qual candidato vai de fato exercer o mandato e representar o partido político na vaga conquistada; das listas preordenadas, extraiu o reconhecimento da importância da ação política coletiva por meio dos partidos, criando ambiente favorável a uma maior identidade coletiva ideológica e programática.

Em resumo, assim se pode esquematizar o sistema do voto proporcional em dois turnos:

Voto Transparente

Primeiro turno = voto partidário segundo a *quota de Hare*

Segundo turno = voto em candidatos

5.2. Vantagens do voto transparente

O maior mérito do sistema de eleições proporcionais em dois turnos reside na transparência e na simplicidade, por favorecer a compreensão pelo eleitor sobre o conteúdo do seu voto. Hoje o votante precisaria, a rigor, conhecer cada um dos inúmeros candidatos de cada coligação, sabedor de qualquer um deles poderia ser beneficiado por seu voto. Tal tarefa, todavia, é impraticável.

Não há complexidade na compreensão do “voto transparente” pelos cidadãos. Este modelo é muito mais transparente que o atualmente adotado. O eleitor conhecerá a propaganda eleitoral apenas dos partidos políticos e saberá que deverá votar naquele de sua preferência no primeiro turno; e no segundo turno voltará às urnas para votar no nome do candidato que, na sua visão, melhor represente as propostas partidárias.

No “voto transparente” reconhece-se ao eleitor o direito de dar a palavra final sobre os eleitos, por considerar-se imprescindível o seu pronunciamento sobre a pessoa dos agentes políticos. Isso, todavia, não reduz os efeitos da proporcionalidade partidária, que fica assegurada pela etapa prévia de voto programático.

O número de candidatos que realmente disputarão o voto para vereador e deputados estaduais, distritais e federais será reduzido consideravelmente, viabilizando a eliminação da influência abusiva do poder econômico nas eleições. A cada modelo de financiamento de campanha deve corresponder um sistema eleitoral que lhe seja compatível.

O “voto transparente” viabiliza a drástica redução dos custos das campanhas, por centrar o debate em torno dos partidos e reduzir a quantidade de candidatos. Por exemplo, caso o “voto transparente” houvesse sido observado em 2012, em lugar de 432.867 candidatos a vereador disputando as 57.434 vagas, teríamos um total de 114.868 candidatos disputando o segundo turno. Haveria uma redução de 73,5% no número total de candidatos.

Os partidos passam a ter mais importância, passando a ocupar o centro da disputa eleitoral. Torna-se necessário que se diferenciem uns dos outros por propostas próprias e dotadas de clareza em busca do voto do eleitor no primeiro turno.

Os partidos passam, também, a ter uma maior responsabilidade na escolha dos seus candidatos, porque o eleitor terá conhecimento prévio da lista dos que

potencialmente irão para disputa em segundo turno. Hoje vota-se na pessoa de um candidato sem a clareza de que o beneficiário do voto pode ser uma personagem com o prestígio arranhado por escândalos de corrupção.

Nesse novo cenário, o eleitor sabe claramente que ao votar pode estar ajudando toda uma lista integrada por um candidato indesejável. Essa presença indevida pode inclusive fazer parte dos debates eleitorais. Isto porque o partido ou coligação deverá apresentar, durante a campanha do primeiro turno, a lista de candidatos a serem apresentados ao voto popular em segundo escrutínio.

No segundo turno, o eleitor conhecerá melhor os candidatos por meio da propaganda eleitoral gratuita, já que se apresentarão em menor número. E, portanto, com mais tempo para exposição de suas ideias. Hoje, especialmente nos Estados e Municípios muito numerosos, verifica-se a apresentação das candidaturas proporcionais em tempo ínfimo, insuficiente para que os eleitores recebam informações elementares sobre os candidatos. Nessa nova forma de disputa, a campanha poderá destacar com mais vagar as características, propostas e histórico de cada candidato individual.

O voto outorgado a um candidato é pessoal e intransferível. O eleitor não pode ser surpreendido pela descoberta de haver beneficiado, com seu voto, candidato por ele não escolhido. Assegura-se mais acurada observância, desta forma, à cláusula constitucional que garante ao eleitor o “voto direto”.

O sistema é muito mais compreensível que o atual e os partidos podem ter vida interna mais forte e democratizada. Na formação da lista em convenção, os partidos que tiverem maior grau de confiança e coesão internas terão maior êxito na tarefa de motivar seus correligionários para a disputa eleitoral.

O caciquismo partidário, expressão da falta de democracia interna em muitos dos nossos partidos, será enfraquecido por essa sistemática. Os grupos que se sentirem prejudicados pela manipulação de dirigentes autoritários na formação da lista de candidatos terão menor propensão para sair em busca do voto popular para o partido que não lhes reconheceu devidamente o direito de participação.

O sistema de eleições proporcionais em dois turnos também eliminará o voto transferível, apontado como um defeito do sistema vigente por produzir resultados imprevisíveis para o eleitor, que vota em um candidato e ajuda a eleger outros. A mudança legislativa não impedirá, contudo, que líderes políticos dotados de grande

legitimação popular continuem a atuar como “puxadores de votos”. Isso, entretanto, se dará de forma clara para o eleitor, que estará consciente de que seu voto contribui para levar número maior de parlamentares daquela lista para o segundo turno.

A adoção do “voto transparente” não implica em qualquer necessidade de Emenda à Constituição Federal, pois se insere no conceito de sistema proporcional de votação, já contemplado em nossa Lei Maior. Para sua adoção basta uma alteração pontual na legislação eleitoral ordinária, reclamando, pois, a formação de maioria simples em cada uma das casas do congresso nacional.

5.3. A disciplina jurídica do voto *transparente*

Transcrevo a seguir o texto da proposta legislativa necessária para a adoção do sistema de eleições proporcionais em dois turnos:

Os artigos adiante enumerados da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que tratam do registro e substituição de candidatos, do financiamento, da fiscalização das eleições e do horário gratuito, passam a vigorar com os seguintes acréscimos e alterações:

Art. 5º-A. Nas eleições proporcionais será obedecido o sistema de votação em dois turnos, os quais se realizarão nas oportunidades definidas no art. 1º desta Lei.

§ 1º. No primeiro turno de votação, os eleitores votarão em favor de siglas representativas dos partidos ou coligações partidárias.

§ 2º. Cada sigla estabelecerá o conteúdo do seu programa partidário, em consonância com as diretrizes estatutárias, e comporá uma lista preordenada formada por candidatos em número máximo correspondente ao dobro das cadeiras parlamentares em disputa, os quais serão definidos em eleições primárias internas, realizadas de acordo com o disposto nesta lei e nos estatutos partidários.

§ 3º. A lista, que deverá ser registrada perante a Justiça Eleitoral até o dia 5 de julho do ano da eleição, será composto segundo o critério da alternância de gênero.

§ 4º. As eleições internas de cada partido devem obrigatoriamente ser acompanhadas por servidor estável da Justiça Eleitoral designado pelo Juiz eleitoral competente, sendo aberta à participação de representante do Ministério Público Eleitoral.

§ 5º. O quociente partidário será determinado pela divisão do número de votos válidos pelo número de vagas em disputa.

§ 6º. O partido ou coligação obterá uma vaga a cada vez que alcançar o quociente eleitoral.

§ 7º. As vagas restantes serão preenchidas em ordem decrescente pelos partidos ou coligações que tiverem maior número de votos não computados para conquista de um mandato no parlamento, incluídos nessa distribuição as agremiações que não conquistaram vagas.

§ 8º. O partido ou coligação apresentará no segundo turno candidatos em número correspondente ao dobro das vagas obtidas, respeitada a ordem da lista registrada para a disputa.

§9º. Se for verificado que o número de candidatos disponíveis na lista preordenada é menor do que o dobro das vagas conquistadas pelo partido, as vagas remanescentes serão recalculadas e redistribuídas junto com as sobras previstas no §7º desse artigo.

§10º. Serão considerados eleitos os candidatos mais votados no segundo turno, por ordem decrescente do número de votos, de forma a se completar a totalidade das vagas destinadas a cada partido ou coligação.

5.4. Como ficam as coligações partidárias

O sistema do voto transparente não contempla qualquer proibição à realização de coligações. O eleitor saberá que se trata de uma união de partidos e quais a compõem. Os partidos aliados definirão, em convenções conjuntas e segundo seu acordo político, a ordem da lista a ser apresentada ao primeiro turno, o que será decisivo para o seu desempenho, pois os eleitores levarão em conta os nomes com os quais o agrupamento político pretende implementar as suas propostas.

Convém lembrar que a possibilidade de formação das coligações goza de proteção constitucional. Com efeito, o § 1º do art. 17 da CF a elas alude expressamente, como se pode ver da leitura do dispositivo:

É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

Sendo assim, a proibição das coligações demandaria emenda à Constituição Federal.

Por outra via, não há razão de ser para banir essa forma de expressão da vontade política dos partidos. A formação de coalizões durante as campanhas entre partidos que possuem similaridades programáticas é típico da democracia.

Deve-se combater as distorções provocadas pela coligações como elas ocorrem hoje. Uma delas é a falta de clareza sobre o voto do eleitor, que escolhe um candidato, mas pode ajudar a eleger outro de um partido coligado. Aqui, todavia, esse problema não mais subsiste, ante a clareza da campanha: o eleitor estará ciente das possíveis consequências do seu voto, não havendo lugar para a surpresa.

Outro aspecto inadequado das coligações está no somatório do tempo de televisão, o que tem proporcionado a realização de coalizões oportunistas e até motivadas por propósitos mercenários. Isso pode ser eliminado pela extinção da comunicação entre os tempos de propaganda dos partidos coligados. Apenas o tempo destinado ao maior partido integrante da aliança deverá ser considerado.

5.5. Como se operam os atos de campanha

No primeiro turno a campanha será apenas dos partidos, buscando-se convencer o eleitor a optar por essa ou aquela agremiação. No segundo turno, o voto poderia ser novamente no partido ou ser dirigido a um candidato em particular.

Nesse sistema, um partido coeso ideologicamente, que não queira fomentar a luta interna, pode pedir aos seus eleitores que votem na sigla partidária em ambos os turnos. Mas ao eleitor caberá a decisão de agir desse modo ou de emitir voto dirigido a um candidato em particular.

Se o voto for mais ideológico, ele poderá ser dirigido simplesmente ao partido, o que representará sua confiança no grupo, independentemente de quem sejam os nomes dos eleitos. No segundo turno, podendo definir a ordem dos eleitos, o votante, se preferir, selecionará o candidato de sua preferência.

O modelo deixa nas mãos do eleitor a decisão final sobre tudo. Ele escolhe o partido e, se assim o desejar, o candidato da sua preferência.

6. Conclusão

O vigente sistema eleitoral brasileiro de listas abertas, além de por tudo questionável sob a perspectiva da conveniência política, está eivado de candentes incompatibilidades com a nossa ordem constitucional.

Sua estrutura inibe a expressão consciente da vontade por parte do eleitor, ao sujeitar o alcance do conteúdo do voto a circunstâncias imprevisíveis, que concorrem para o enfraquecimento dos partidos, em lugar de assegurar o devido respeito e primazia à expressão política coletiva canalizada por meio dessas formas institucionais de expressão.

A Constituição brasileira, ao firmar o *princípio partidário*, optou pela composição das Casas Legislativas de representação popular segundo premissas coletivas, não individuais. Essa particularidade não está contemplada pelo sistema de listas abertas, cujo foco está nos indivíduos, não nos partidos.

Demais disso, a sistemática adotada pelo vigente Código Eleitoral, de matriz autoritária, permite a desconsideração da vontade da maioria dos eleitores, o que se vê demonstrado pela constante composição dos parlamentos por pessoas que, em seu

somatório, não lograram conquistar a maioria dos votos emitidos. Menoscaba-se, por essa via, o próprio princípio democrático.

Tais premissas autorizam a conclusão de que o sistema de listas abertas adotadas no Brasil é claramente inconstitucional.

Recomenda-se a sua substituição pelo sistema proporcional de eleições parlamentares em dois turnos, em que o eleitor pode conscientemente apontar inicialmente o partido e, depois, o candidato da sua preferência.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert (1986). *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2012. 669 p.

ALVIM, Frederico Franco. *Manual de direito eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. 522 p.

BOBBIO, Norberto (1992). *Direito e poder*. Trad. Nilson Moulin. São Paulo: Editora UNESP, 2008. 300 p.

ELY, John Hart (1980). *Democracia e desconfiança: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade*. Trad. Juliana Lemos. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010. 345 p.

FERREIRA, Pinto. *Código eleitoral comentado*. 5. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. 532 p.

LIJPHART, Arend. *Patterns of democracy : government forms and performance in thirty-six countries*. USA: Yale University, 1999. 352 p.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos; VIGLIAR José Marcelo Menezes. *Código eleitoral interpretado: normas eleitorais complementares (Constituição Federal, Lei de Inelegibilidade, Lei dos Partidos Políticos, Lei das Eleições e Principais Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral)*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011. 802 p.

MICHELS, Vera Maria Nunes. *Direito eleitoral: de acordo com a Constituição Federal, EC 52/06, LC 64/90, Leis 9.096/95, 9.504/97, 11.300/06 e decisão do STF e Resolução*

TSE 22.610/08 sobre fidelidade partidária. 6. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008. 250 p.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 112 p.

OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. *Direito eleitoral: reflexões sobre temas contemporâneos*. Fortaleza: ABC Editora, 2008. 296 p.

PORTO, Walter Costa. *Dicionário do voto*. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. 475 p.

PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil: da Colônia à 6ª República*. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 2002. 430 p.

RODRÍGUEZ, Gonzalo Arruego. *Representación política y derecho fundamental: la participación política representativa en la Constitución Española de 1978*. Madrid: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. 320 p.

SEREJO, Lourival. *Programa de direito eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. 346 p.

SOBERANIA POPULAR E REFORMA POLÍTICA DEMOCRÁTICA

Aldo Arantes

Deputado Constituinte

Mestre em Ciência Política pela UNB

Secretário da Comissão Especial de Mobilização pela Reforma Política da OAB

1. Introdução

As manifestações populares de junho de 2013 trouxeram à tona reivindicações relacionadas à educação, saúde, melhoria do transporte coletivo urbano, bem como denunciou a corrupção eleitoral. Ficou evidente uma descrença de importante parcela da sociedade com a política, os políticos e os partidos políticos, configurando uma crise de representação política.

Porém não existe democracia sem política, políticos e partidos. Na realidade a descrença é contra a política da mentira, da corrupção, da falta de compromisso com o povo, da falta de transparência, da compra de votos.

Para alterar essa situação é indispensável realizar uma Reforma Política Democrática que abra caminho para um novo tipo de política comprometida com o povo, ética e realizada em torno de alternativas para solucionar os problemas do País. Que destrave as estruturas do estado brasileiro para a realização das reformas que o povo reivindica.

A Reforma Política Democrática se insere no processo de democratização da sociedade brasileira.

2. Do Estado Liberal ao Neoliberalismo

O Estado liberal surge com as revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII na Europa. Elas representaram uma ruptura com o feudalismo e o absolutismo monárquico, com a afirmação da democracia liberal e do capitalismo. No plano político representou a substituição do poder pessoal e absoluto do imperador pela

representação parlamentar que expressava os interesses da burguesia. Representou, também, a separação do poder político do poder religioso. No plano econômico, a predominância do modo de produção capitalista.

Analisando o estado liberal, Norberto Bobbio afirmou que

o duplo processo de formação do estado liberal pode ser descrito, de um lado, como emancipação do poder político do poder religioso (estado laico) e, de outro, como emancipação do poder econômico do poder político (estado do livre mercado). Através do primeiro processo de emancipação, o estado deixa de ser o braço secular da igreja; através do segundo torna-se o braço secular da burguesia mercantil empresarial¹.

O estado liberal representou um avanço em relação ao poder absolutista. No entanto, a democracia liberal daí resultante tinha um caráter limitado já que o direito de voto era assegurado somente aos detentores de propriedade ou aos que pagavam impostos. A grande maioria da população ficava excluída.

No Brasil, a Constituição Imperial de 1824 excluía do direito de voto nas Assembleias Paroquiais “os que não tiverem de renda líquida anual cem mil réis por bens de raiz, indústria, comércio ou empregos”. Além destes não tinham direito de voto os menores de 25 anos, as mulheres, soldados, índios e escravos. No final do império somente 1,5% da população tinha o direito de voto. Vivíamos numa sociedade agrária sob a hegemonia econômica dos grandes proprietários de terras. Mesmo a democracia liberal estava distante, fruto da força econômica e política dos grandes produtores rurais escravistas.

Além dessas limitações o processo eleitoral enfrentava a fraude. Na tentativa de minorá-la, em 1881, foi introduzido o título eleitoral que, sem fotografia, não impediu que a fraude continuasse.

A Constituição Republicana de 1891 reduziu o limite de idade do eleitor, assegurando o direito de voto aos maiores de 21 anos. No entanto, continuavam sem direito de voto as mulheres, mendigos, analfabetos, praças de pré, entre outros.

¹ BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia – em defesa das regras do jogo.

A fraude continuou na República Velha. A eleição a “bico de pena” era comum nesse período. Jairo Nicolau, em seu livro a História do Voto, afirma “Dessa época vêm as famosas eleições de bico de pena: um dia antes da eleição o presidente da Mesa preenchia a ata dizendo quantas pessoas a tinham assinado, fraudando a assinatura das pessoas que compareciam”².

No Brasil nunca foi realizada uma revolução burguesa. Aqui a transição para o capitalismo se deu sem uma ruptura com o latifúndio e com forte dependência do capital estrangeiro. Assim foi constituído um estado conservador, com influência do autoritarismo herdado do escravismo, resistente às mudanças. A chamada Revolução de 30 representou a transição para a hegemonia da burguesia no Brasil.

A Constituição de 1934 introduziu o voto feminino e o direito de voto aos maiores de 18 anos. Mas manteve a exclusão do direito de voto dos analfabetos e praças de pré.

O caráter profundamente limitado da democracia brasileira fica evidente ao se constatar que, na primeira eleição para presidente da República, o candidato Prudente de Moraes teve 270 mil votos, representando 2% da população.

O chamado Estado Novo, com a ditadura Vargas, representou grave retrocesso no processo de democratização do país.

O desenvolvimento do capitalismo criou uma importante classe operária que passou a se manifestar como agente político. As agitações do final do século XIX, a Revolução Russa e a Segunda Guerra Mundial levaram o capitalismo a incorporar determinadas conquistas sociais ao seu modelo de desenvolvimento, surgindo assim o chamado estado do bem-estar social.

No Brasil essa incorporação de direitos sociais e a ampliação da democracia foram se fazendo muito lentamente em um estado conservador e muito resistente às transformações de cunho democrático.

A Constituição de 1946 estabeleceu o voto universal e secreto e o sistema proporcional nas eleições parlamentares. No entanto, continua não assegurando o direito de voto aos analfabetos, e as transformações estruturais da sociedade brasileira continuaram por ser realizadas.

Nesse período a votação continuava sendo fraudada, pois a confecção da cédula eleitoral era de responsabilidade dos candidatos, bem como o transporte dos

² NICOLAU, Jairo Marconi. História do Voto.

eleitores. Assim, no dia da eleição, os coronéis substituíam as cédulas que os eleitores traziam pelas dos seus candidatos. Ao se adotar a cédula oficial a fraude passou a ocorrer na contagem dos votos e na elaboração do mapa eleitoral.

As reformas de base mobilizaram amplamente a sociedade brasileira na década de 60. Sua inviabilização foi uma demonstração cabal da resistência das elites brasileiras ao processo de alargamento da democracia com transformações na estrutura econômica e social do País.

O golpe militar de 1964 teve como uma de suas causas a oposição a tais reformas. Os grandes proprietários eram contra a reforma agrária. O capital estrangeiro contra a Lei de Remessa de Lucros e o monopólio estatal do petróleo. A burguesia brasileira contra desapropriações que foram realizadas. Todos eram contra a intensa participação popular na vida política do País.

Uma importante consequência da ditadura militar foi a regressão no processo democrático brasileiro. O estado de direito foi abolido. Os generais, com o apoio de largas parcelas do empresariado, como os reunidos em torno da Federação das Indústrias de São Paulo, passaram a ditar as regras. A violência se generalizou com prisões, torturas e assassinatos políticos.

Contra esse estado de coisas a luta democrática cresceu. A anistia, o fim dos atos de exceção e a constituinte passaram a se constituir em bandeiras da luta pela democracia.

A luta contra a ditadura militar e sobretudo as “Diretas Já” mobilizaram amplamente o povo brasileiro. Tal fato se projetou na Constituinte com o povo pressionando por avanços.

O resultado desse processo foi a aprovação de uma Constituição que incorporou importantes avanços econômicos, sociais e políticos. Mas que não conseguiu aprovar avanços na reforma agrária, na reforma do judiciário, a reforma política, entre outras. As reformas estruturais do País continuaram sendo postergadas.

Outro período regressivo surge com a hegemonia conquistada pelo neoliberalismo em escala mundial. Quando foi aprovada a Constituição brasileira de 1988 o neoliberalismo já predominava no mundo. Na contramão desse processo, foram incorporados à Constituição importantes direitos sociais. Porém o que predominava no mundo era a “reforma do estado” para abrir caminho ao neoliberalismo, as privatizações, o arrocho salarial, a abertura da economia ao capital estrangeiro. Pouco

após a aprovação do texto constitucional abriu-se uma campanha pela sua alteração. Disso resultou um conjunto de reformas constitucionais tendentes a sintonizar nossa Constituição com o chamado “Consenso de Washington”.

A elevação do grau de informação, da escolaridade, as redes sociais, a televisão contribuíram para aumentar o nível de exigências do povo por transformações estruturais no País. A contradição entre a resistência do parlamento às mudanças e sua exigência por parte de grandes parcelas do povo, configurou a crise da democracia representativa no Brasil. Crise esta que se manifesta, com suas características próprias, em vários países do mundo.

3. A crise da democracia representativa

A crise econômica vivida pelos países capitalistas e a política neoliberal de corte de direitos econômicos e sociais são os fatores determinantes da crise da democracia representativa. Na tentativa de superá-la, os governos neoliberais suprimem direitos sociais e, diante da resistência dos trabalhadores, adotam medidas autoritárias para reprimi-los. Com isto abre-se um verdadeiro abismo entre tais governos e a maioria do povo.

Os defensores da política neoliberal consideram que a raiz da crise econômica está na “sobrecarga de demandas” dos trabalhadores que ultrapassaria as condições do poder público em atendê-las. Partindo desta premissa, adotam o corte de direitos dos trabalhadores e restrições à democracia para assegurar a “governabilidade”. Esta a atitude não é a atitude face aos banqueiros que encontram, nos governos neoliberais, ajuda para enfrentar suas dificuldades financeiras.

Analisando essa ofensiva contra a democracia o argentino Atilio Boron afirmou: “Na realidade o neoliberalismo culmina em um dilema muito mais grave e, talvez por isso, menos explicado: mercado ou democracia. A democracia é o verdadeiro inimigo, aquilo que está no fundo da crítica antiestadista do neoliberalismo. Não é o Estado a quem se combate, mas o Estado democrático. A opção cega pelo mercado é, ao mesmo tempo, uma preferência contra os ‘riscos’ da democracia”. Afirmou, também, que

O suposto ‘antiestatismo’ dos modernos cruzados do liberalismo é, na realidade, um ataque frontal à democracia que as classes e camadas populares souberam construir apesar da oposição e da sabotagem dos interesses capitalistas. O que na verdade lhes preocupa no moderno Estado capitalista não é seu excessivo tamanho nem o déficit público, mas a intolerável ‘presença das massas’ saturando todos os interstícios... Por isso a teoria política do liberalismo culmina, tanto nos fatos como por seus silêncios discursivos, em um argumento a favor ao autoritarismo³.

A lógica neoliberal do estado mínimo na economia tem, pois, sua expressão na política. O estado mínimo na política implica em menos intervenção da sociedade nos assuntos públicos, deixando essa tarefa para os “técnicos”. Eles deverão formular soluções, aparentemente independentes, mas na verdade orientadas para enfrentar a crise assegurando os lucros ao capital financeiro e impondo sacrifícios ao povo. Implica na adoção de medidas para reduzir a participação popular na política, no autoritarismo e na restrição democrática. Exemplo disto, no caso brasileiro, é a dita “independência” do Banco Central. Independência em relação ao governo e dependência em relação ao sistema financeiro.

Sobre o a concepção do estado mínimo na política Norberto Bobbio afirmou:

O liberalismo é, como teoria econômica, fator da economia de mercado; como teoria política, é fator do estado que governe o menos possível, ou como se diz hoje, do estado mínimo (isto é, reduzido ao mínimo necessário) – ao capital financeiro⁴.

E um dos mais destacados pensadores do neoliberalismo, Friedrich A. Hayek, defende expressamente a redução do papel da política, ao afirmar que “cresce a convicção de que, para realizar um planejamento eficaz, a gestão econômica deve

³ BORON, Atilio. Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina.

⁴ BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia – em defesa das regras do jogo.

ser afastada da área política e confiada a especialistas - funcionários permanentes ou organismos autônomos independentes”⁵.

Para viabilizar esse retrocesso social o neoliberalismo, além de debilitar a democracia, realiza uma campanha generalizada e unilateral de desmoralização de seus pilares: a política, os políticos e os partidos políticos. Com isto contribui para gerar um clima de descrença na política, abrindo caminho para soluções autoritárias.

4. Crise de representação política no Brasil

No Brasil a crise de representação política tem suas características próprias. Ela não é fruto da supressão de direitos dos trabalhadores, mas sim da exigência da sociedade de mais mudanças e maior participação nas instâncias de poder. De um sistema representativo insensível a tais avanços, pois elege parlamentares distanciados da vontade da maioria da sociedade, fruto de graves problemas que degradam o sistema democrático.

A razão da impermeabilidade às reformas estruturais da sociedade brasileira está, sobretudo, na composição do parlamento. Pesquisa realizada pelo DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar) conclui que, dos 513 deputados e 81 senadores eleitos em 2010, 273 são representantes do empresariado, 160 são ruralistas e apenas 91 representantes do movimento sindical. Aí reside a explicação para a distância do parlamento brasileiro das reivindicações populares e a não aprovação das reformas exigidas pelo povo.

Mas a elevação do grau de informação, da escolaridade, as redes sociais, a televisão contribuíram para elevar o nível de exigências do povo por transformações estruturais no País. A contradição entre a resistência do parlamento às mudanças e sua exigência por parte de grandes parcelas do povo, configurou a crise da democracia representativa no Brasil. Crise esta que se manifesta, com suas características próprias, em vários países do mundo.

O mais grave deles é o financiamento de campanha por empresas que formata um sistema de representação distante das aspirações populares e é fonte da corrupção eleitoral.

⁵ HAYEK, Friedrich A. *O Caminho da Servidão*.

Outro problema diz respeito ao sistema eleitoral proporcional de lista aberta. Nele o eleitor vota no candidato de sua preferência, conforme a lista aprovada por cada partido.

Segundo Marcus Ianoni o sistema proporcional de lista aberta é praticado em apenas 12 países do mundo: Aruba, Bósnia e Herzegovina, Brasil, Chile, Equador, Finlândia, Indonésia, Liechtenstein, Panamá, Polônia, República Dominicana e Sri Lanka⁶.

O sistema eleitoral proporcional de lista aberta, adotado no Brasil, tem na proporcionalidade um aspecto democrático. Todavia a lista aberta de candidatos acarreta uma série de consequências negativas.

Gera uma verdadeira guerra dentro dos partidos, pois é eleito o candidato mais votado. E, em regra, é mais votado aquele que tem mais recursos financeiros. Tais candidatos organizam uma sólida máquina eleitoral, um verdadeiro partido dentro do seu partido. Constroem uma eficiente e bem paga propaganda eleitoral, criam comitês de campanha em suas bases eleitorais, organizam uma vasta estrutura de transporte, obtêm apoio de diretórios de seu partido financiando, oferecendo como contrapartida o pagamento das despesas de campanha. Pagam um verdadeiro exército de “cabos eleitorais”, na realidade cobertura para a compra de votos. Tudo isto gera uma profunda desigualdade na disputa eleitoral.

A influência do poder econômico e o sistema eleitoral de lista aberta, entre outros fatores, erigem uma representação em que os detentores do poder econômico, que representam a minoria da sociedade, se tornem maioria nos parlamentos, gerando o distanciamento entre tais representantes políticos e a maioria da sociedade brasileira.

No artigo intitulado “Eleições, dinheiro e democracia” os autores relatam que “diversos estudos são convergentes ao afirmar que o montante de recursos arrecadados influencia diretamente no resultado das eleições”. Para comprovar essa tese apresentaram um gráfico da relação entre receitas financeiras e votos obtidos nas eleições de 2012⁷.

⁶ IANONI, Marcus. *Lista fechada e financiamento público funcionam?* Departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense. Fonte: Electoral System Design: The New International IDEA Handbook (2005).

⁷ Artigo do professor de Direito Constitucional da UERJ Daniel Sarmento e Aline Osório mestranda em Direito Público da UERJ.

Por outro lado, o sistema eleitoral de lista aberta conduz a uma campanha eleitoral despolitizada, feita em torno dos candidatos e não das propostas partidárias para enfrentar os problemas do País. Com isso o eleitor é induzido a votar em candidatos que fazem demagogia com falsas promessas, em troca de favores ou pela vasta propaganda do candidato. O resultado é a fragilização dos partidos políticos e da própria democracia representativa.

A falta de identidade partidária permite que existam dentro dos partidos candidatos com posições totalmente diferentes. Assim vota-se num candidato progressista e termina-se elegendo um conservador. Vota-se num candidato sério e termina-se elegendo um corrupto. Vota-se em um puxador de votos, como Enéas e Tiririca, e termina-se por eleger quem teve votação insignificante⁸.

Em função de tudo isso a maioria dos partidos se transforma em conglomerados amorfos onde o eleitor não consegue distinguir suas posições. Daí a justa crítica aos programas da maioria dos partidos, que são praticamente idênticos. Tais partidos não explicitam claramente suas posições políticas, seu programa, porque não é no programa, na proposta partidária para enfrentar os problemas do País, que o eleitor vota.

O atual sistema eleitoral não permite uma transparência política, não cria condições para o exercício do voto consciente. E, também, não permite a transparência na utilização dos recursos de campanha. A quantidade de candidatos é tamanha que impossibilita uma efetiva fiscalização dos gastos eleitorais. Esse conjunto de fatores formata um poder político distanciado das aspirações da maioria do povo brasileiro. O distanciamento entre as transformações exigidas pela sociedade e a insensibilidade do parlamento brasileiro a tais reivindicações coloca na ordem do dia a necessidade de uma Reforma Política Democrática.

Tal imperiosidade foi acentuada com a votação em curso no Supremo Tribunal Federal, em que seis dos onze ministros votaram pela inconstitucionalidade do

⁸ A definição das vagas obtidas, numa disputa eleitoral, é calculada com base no quociente eleitoral, que é a divisão dos votos válidos obtidos por partido dividido pelo número de vagas em disputa. Assim um candidato que consegue, com seus votos, fazer vários quocientes eleitorais assegura que candidatos do mesmo partido que obtiveram votações insignificantes sejam eleitos.

financiamento de campanha por empresa⁹. Consumada essa decisão com a finalização do julgamento, não haverá como se esquivar de uma Reforma Política.

A questão está em identificar qual a Reforma Política capaz de extirpar os males do nosso sistema político e apontar o caminho para uma representação política identificada com as aspirações populares e que combata de forma eficaz a corrupção eleitoral. A Constituição brasileira abre as portas para essa alternativa.

5. Soberania popular na Constituição de 1988

A Constituição brasileira preceitua, em seu artigo 1º, parágrafo único, que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, estabelecendo como seu princípio basilar a soberania popular.

Comentando sobre esse preceito o constitucionalista Paulo Bonavides, afirmou que a soberania popular é o “princípio supremo que rege a ordem jurídica constitucional”¹⁰.

E o artigo 14 da Constituição estabelece a forma de exercício da soberania popular ao dispor que “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e, nos termos da lei, mediante: I- plebiscito; II- referendo; III- Iniciativa popular”.

A Constituição fixa, portanto, que a soberania popular será exercida através do voto, da participação do processo eleitoral, e pela participação nos processos decisórios através do plebiscito, referendo e iniciativa popular. Ou seja, a democracia brasileira se constitui da democracia representativa e da democracia direta.

Ao definir que o voto tem valor igual para todos, a Constituição erige a igualdade política como condição essencial para o exercício da soberania popular. No entanto nosso sistema político não assegura essa igualdade.

Analisando a exigência constitucional da igualdade política, os autores do artigo “Eleições, dinheiro e democracia” ressaltam que a democracia repousa na

⁹ Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em que são questionadas doações de empresas para campanhas eleitorais.

¹⁰ Falando, em 2005, no 1º Encontro Nacional da Associação dos Juizes para a Democracia, em Pernambuco.

igualdade política destacando que “ao conceder aos mais ricos (e pior a empresas que sequer têm voto) uma importância na política desproporcional à sua representação na sociedade, o modelo de financiamento privado adotado induz à ‘plutocratização’ da política brasileira, subvertendo os princípios da igualdade, da república e da própria democracia”¹¹.

Uma Reforma Política que assegure a sintonia entre a maioria do povo brasileiro e sua representação política deve ter como objetivo principal o exercício da soberania popular, adotando medidas que assegurem a igualdade na disputa eleitoral. Deve ser, portanto, uma Reforma Política Democrática.

Para isto torna-se necessário extinguir o financiamento de campanha por empresas, reduzir o custo das campanhas, democratizar o acesso aos recursos de campanha, dar eficácia aos instrumentos da democracia direta, assegurar uma disputa eleitoral em torno de projetos para o País e adotar um sistema eleitoral que supere os problemas existentes em nosso sistema proporcional de lista aberta.

6. Sistemas eleitorais

Existem vários sistemas eleitorais no mundo: sistema proporcional, majoritário, misto, entre outros. Todavia os dois mais praticados são o proporcional e o majoritário.

Sendo a soberania popular o “princípio supremo” de nossa ordem constitucional, a opção pelo sistema eleitoral a ser adotado deve ser aquele que assegure uma representação política mais identificada com o povo.

O constitucionalista José Afonso da Silva ofereceu uma importante contribuição para a análise desse problema ao afirmar que os sistemas eleitorais visam dois objetivos: a representatividade e a governabilidade. Afirmando, mais, que o sistema proporcional atende, principalmente, ao objetivo da representatividade. E o sistema majoritário, à governabilidade¹².

Fica evidente por essa análise que o sistema representativo é a alternativa para o exercício da soberania popular. Nesse sistema a governabilidade deverá ser

¹¹ Artigo do professor de Direito Constitucional da UERJ Daniel Sarmento e Aline Osório mestranda em Direito Público da UERJ.

¹² Palestra proferida no Congresso do Instituto dos Advogados do Brasil, em agosto de 2014.

conquistada com a formação de uma maioria na sociedade, em torno de determinado programa para o enfrentamento dos problemas do País. E não pela amputação de parte da representação política da sociedade.

7. Sistema proporcional

O primeiro país a substituir o sistema eleitoral majoritário pelo proporcional foi a Bélgica, em 1899. Na segunda metade do século XIX começaram a surgir associações que defendiam a adoção do sistema proporcional. Em 1865 na Suíça e em 1881 na Bélgica.

Neste último país foi realizada a Conferência Internacional sobre Representação Proporcional, em agosto de 1885, com participantes de vários países europeus. A Conferência adotou uma resolução afirmando “que o sistema de eleições por maioria absoluta viola a liberdade do eleitor, provoca fraude e corrupção, e pode dar uma maioria de cadeiras para uma minoria do eleitorado” e ainda “que a representação proporcional é o único meio de assegurar poder para uma real maioria do país, e uma voz efetiva para as minorias, e exata representação para todos os grupos significativos do eleitorado”¹³.

Logo após esse sistema eleitoral foi adotado pela Finlândia (1906), Suécia (1907), Holanda (1917), Suíça (1919), Itália (1919), Noruega (1919), Alemanha (1919), Dinamarca (1920) e Áustria (1920).

Analisando o sistema eleitoral de 95 países do mundo que realizaram eleições democráticas, Jairo Nicolau conclui que “Na Europa a representação proporcional de lista é utilizada em 29 dos 37 países, entre os quais estão Itália, Espanha, Holanda, Ucrânia, Polônia e Portugal. Na América Latina, é usado em 15 dos 20 países; entre eles estão o Brasil, Argentina e a Colômbia”.¹⁴

A adoção do sistema eleitoral proporcional representou um importante avanço democrático. Ele se tornou uma necessidade em decorrência da incorporação de grandes massas ao processo eleitoral, com a ampliação do sufrágio universal, o surgimento de partidos operários na Europa e a busca de uma representação que expressasse a diversidade política de cada país.

¹³ NICOLAU, Jairo Marconi. Sistemas Eleitorais.

¹⁴ Op. Cit.

O sistema proporcional parte do pressuposto de que a representação parlamentar, na medida do possível, deve ter representação de todas as forças sociais e grupos políticos existentes na sociedade na proporção de seu apoio eleitoral.

No sistema proporcional os partidos elegem parlamentares proporcionalmente ao número de votos que obtêm no processo eleitoral. E se organiza de várias formas, entre as quais o sistema proporcional de lista aberta e de lista fechada. O nosso sistema eleitoral é o proposicional de lista aberta.

Vários constitucionalistas destacados se manifestaram sobre as vantagens do sistema eleitoral proporcional. Paulo Bonavides se refere ao sistema proporcional, afirmando que ele torna “a vida política mais dinâmica e abre à circulação das ideias e das opiniões novos condutos que impedem uma rápida e eventual esclerose do sistema partidário, tal como acontece onde se adota o sistema eleitoral majoritário, determinante da rigidez bipartidária”¹⁵.

Norberto Bobbio ao discorrer sobre o sistema eleitoral proporcional fez a seguinte afirmação:

O segundo remédio contra a tirania da maioria consiste para Mill numa mudança do sistema eleitoral, isto é, na passagem do sistema majoritário – pelo qual todo colégio tem o direito de conduzir apenas um candidato e dos candidatos em disputa aquele que recebe a maioria dos votos (não importa se em um ou dois turnos) vence e os demais perdem - para o sistema proporcional... que assegura uma adequada representação também às minorias, em proporção aos votos recebidos ou num único colégio nacional ou num colégio amplo o suficiente para permitir a eleição de vários representantes¹⁶.

O Brasil adota, desde a Constituição de 1934, o sistema eleitoral proporcional. Este é o aspecto democrático de nosso sistema eleitoral. Todavia ao adotá-lo com incorporação da lista aberta de candidatos e financiamento de campanha

¹⁵ BONAVIDES, Paulo. Ciência Política.

¹⁶ BOBBIO, Norberto. Liberalismo e Democracia.

por empresas abriu-se o caminho da degradação da democracia brasileira, conforme analisado acima. Aí reside a necessidade da Reforma Política Democrática.

O constitucionalista José Afonso da Silva, após tecer críticas ao sistema eleitoral proporcional de lista aberta, praticado no Brasil, afirma que

Afastar pura e simplesmente o sistema de representação proporcional significa afastar um instrumento importante para a consecução de uma democracia social, porque esse sistema é o único que possibilita a democratização da representação parlamentar, com a eleição de representantes mais afinados com os interesses populares. O que é preciso é corrigir lhos os defeitos...¹⁷.

8. Sistema eleitoral proporcional em dois turnos

A Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas apresentou um Projeto de Iniciativa Popular no qual propõe o Financiamento Democrático de Campanha, o sistema proporcional em dois turnos, a paridade de gênero na lista de candidatos e o fortalecimento dos mecanismos democracia direta. Neste artigo analisarei as razões da opção feita pelo sistema proporcional em dois turnos e não pelo sistema distrital ou distrital misto.

A opção pelo sistema proporcional em dois turnos visou incorporar as vantagens da votação em lista fechada, no primeiro turno, mas mantendo o direito do eleitor votar no candidato de sua preferência, no segundo turno. Tal alternativa estabelece as condições para a elevação do nível da disputa eleitoral já que, no primeiro turno, ela se dará em torno de projetos, programas e não em torno de pessoas. Porém leva em conta a cultura política do povo brasileiro em que o eleitor está habituado a votar no candidato. A análise desta proposição como das demais que fazem parte do Projeto de Iniciativa Popular estão analisadas em outros artigos desse livro.

¹⁷ Artigo “A Constituição e a Estrutura de Poderes” publicado no livro “ Debates sobre a Constituição de 1988.

9. Sistema majoritário ou distrital

O sistema eleitoral majoritário ou distrital tem sua raiz na representação territorial, adotado no período medieval. No século XIII os delegados dos Condados eram convocados pelo Rei da Inglaterra para darem o seu consentimento aos novos impostos a serem cobrados.

A representação majoritária está fortemente vinculada à noção de representação territorial. Os parlamentares eleitos por esse sistema representam, sobretudo, suas regiões. São, portanto, representantes do poder político local, das oligarquias dominantes em cada distrito.

No sistema eleitoral distrital cada distrito elege o parlamentar que obtiver maior votação. Assim a minoria, mesmo se aproximando dos 50%, terá uma representação parlamentar muito menor do que os votos obtidos, provocando uma desigualdade política.

O sistema distrital de maioria simples, onde é eleito o mais votado do distrito (distritos uninominais)¹⁸, é adotado em 17 países do mundo, entre os quais a Inglaterra, EUA, Canadá, Índia e Bangladesh. Na França se adota o sistema distrital em dois turnos, sendo eleito já no primeiro turno o candidato que obtiver mais de 50% dos votos. Na hipótese de nenhum candidato obter tal votação os dois mais votados disputarão o segundo turno, sendo eleito o mais votado. É interessante notar que a maioria dos países que adotaram o sistema distrital foram colônias da Inglaterra.

No Brasil o sistema eleitoral distrital foi adotado, com suas peculiaridades, por 70 anos durante o Império e a República Velha. Nesse período só votavam homens que tivessem determinada renda e fossem maiores de 24 anos.

A revolução de 1930, representando um avanço democrático, acabou com o sistema distrital e implantou o sistema proporcional.

A Constituição de 1946 incorporou em seu texto o sistema eleitoral proporcional para as eleições de deputados federais, estaduais e vereadores.

Durante a ditadura militar tentou-se implantar o sistema distrital misto, já que o regime estava enfrentando dificuldades políticas com o sistema proporcional. Por iniciativa do General Figueiredo foi introduzido na legislação brasileira o sistema

¹⁸ Distrito uninominal é aquele em que só se disputa uma vaga, se elegendo o candidato do partido que obtiver maior votação.

distrital misto no País, que terminou não sendo colocado em prática. Com o fim da ditadura o Congresso revogou, em maio de 1985, este entulho autoritário.

Analisando as consequências da adoção do sistema proporcional constata-se que ele acarreta graves consequências para o processo democrático:

Assegura a manutenção das oligarquias regionais.

Provoca a exclusão de importantes segmentos políticos da sociedade, distorcendo a vontade popular. Exemplo desta distorção é citado pelo professor Wanderley Guilherme dos Santos. Nas eleições de 1992, na Inglaterra, os Conservadores conquistaram 57% das cadeiras, tendo obtido 42% dos votos, enquanto os Liberais-Democratas que receberam 22,6% dos votos nacionais obtiveram apenas 3,3% das vagas no Parlamento¹⁹.

Aniquila ou fragiliza as minorias. Com a adoção do voto distrital a tendência é caminhar para uma redução drástica do número de partidos, reforçando o bipartidarismo.

Golpeia o voto de opinião. Num país tão vasto e complexo como o Brasil, onde existem grandes diferenças sociais, ideológicas, políticas, regionais e religiosas, o sistema político tem que ser capaz de abarcar todas essas tendências de opinião.

Ao regionalizar o processo eleitoral o sistema distrital afasta o debate político dos grandes temas nacionais. Transforma o deputado federal em despachante de luxo, em um vereador federal voltado, quase que exclusivamente, para os problemas paroquiais e regionais.

Agrava a influência do poder econômico nas eleições. Ao delimitar a eleição a um distrito o sistema permite que o candidato endinheirado gaste um volume maior de recursos num território bem menor.

Possibilita a manipulação na delimitação dos distritos. Em 1958 De Gaulle instituiu o sistema eleitoral distrital na França formando distritos para favorecer os candidatos do governo, oportunidade em que foi criado um distrito para garantir a eleição de Marcel Dassault, o fabricante dos aviões Mirage. Essa prática é tão conhecida nos Estados Unidos que se criou o termo “gerrymander”, em função do governador Elbrig Gerry, de Massachussets, ter redesenhado, em 1812, um distrito para assegurar sua própria eleição.

¹⁹ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Regresso.

10. Sistema eleitoral distrital misto

No sistema distrital misto a metade dos parlamentares é eleita pelo sistema distrital e a outra metade pelo sistema proporcional de lista fechada. O eleitor dá dois votos, um para o representante distrital e o outro para o representante proporcional. Na disputa distrital é eleito o mais votado. Na proporcional somam-se os votos nacionalmente. Se o partido obteve uma vaga é eleito o primeiro da lista partidária.

Este sistema reduz o voto de opinião e favorece a eleição de representantes das elites locais. Isso porque, na disputa proporcional, a redução do número de vagas pela metade dobra o quociente eleitoral, tornando mais difícil a eleição do candidato que disputa o voto de opinião. Por outro lado, haverá uma forte tendência de se combinar o voto no candidato majoritário com o voto em lista do mesmo partido, facilitando assim a eleição dos representantes dos partidos que tenham o apoio das elites locais, dotadas de poder e de recursos abundantes para a campanha.

Em geral o distrital misto incorpora a cláusula de barreira, em que o partido necessita atingir um determinado percentual nacional de votos para eleger parlamentares, aumentando as dificuldades dos partidos que buscam o voto de opinião.

A resultante desse sistema é o número pequeno de partidos políticos, com a inviabilização da representação parlamentar de correntes políticas existentes na sociedade.

Fica claro que tanto o sistema distrital puro como o distrital misto fazem a opção pela governabilidade em detrimento da opção democrática da representatividade. Este é o sistema eleitoral adotado na Alemanha e em outros poucos países.

11. Reforma política do Grupo de Trabalho da Câmara Federal

O Grupo de Trabalho destinado a estudar e elaborar propostas referentes à Reforma Política sobre o tema aprovou relatório de autoria do Deputado Cândido Vaccarezza que tramita na Câmara dos Deputados.

Trata-se de uma emenda constitucional que torna o voto facultativo, unifica as eleições, proíbe a reeleição, modifica o sistema eleitoral e de coligações, dispõe sobre o financiamento de campanhas eleitorais, estabelece cláusulas de desempenho para candidatos e partidos, entre outras questões. Trata-se de uma Proposta de

Reforma Política de caráter antidemocrático que elitizaria, mais ainda, o parlamento brasileiro.

Enquanto o povo nas ruas se manifesta contra o poder econômico nas eleições, e o Supremo Tribunal Federal caminha para terminar a votação considerando o financiamento de campanha por empresa como inconstitucional, surge a proposta do Grupo de Trabalho que tenta constitucionalizar o financiamento de campanha por empresas. Neste caso fica gritante o grau de distanciamento do Congresso das aspirações da sociedade.

A proposta altera o atual sistema eleitoral criando circunscrições eleitorais, distritos, onde se elegerão de quatro a sete deputados pelo sistema proporcional. É o chamado “distritão”, que favorece candidatos com forte base de apoio nessas localidades e com maior poder.

Ele é excludente na medida em que incorpora as chamadas cláusulas de desempenho, já consideradas inconstitucionais pelo STF. Pela proposta só terá acesso ao fundo partidário e ao funcionamento parlamentar o partido que obtiver 5% dos votos distribuídos em, pelo menos, um terço dos estados. E mais, não será eleito o candidato que tiver obtido menos de 10 por cento dos votos válidos dados na circunscrição.

Ou seja, a proposta de emenda constitucional facilita a eleição dos candidatos endinheirados e dos caciques locais e cria empecilhos para a eleição de candidatos que disputam os votos de opinião. Tal proposta, se aprovada, acentuaria mais ainda o caráter elitista da representação política, aprofundando o distanciamento do parlamento da ampla maioria da sociedade, acentuando a crise de representação.

12. Coligação proporcional e cláusula de barreira

Inúmeros países que adotam o sistema eleitoral proporcional incorporam à sua legislação a cláusula de barreira, mecanismo segundo o qual os partidos que não atingirem determinado percentual de votos nacionalmente não terão representação parlamentar.

Na Holanda a exigência é de 0,67% e na Turquia 10%. Na Alemanha o percentual é de 5%. O objetivo é a redução do número de partidos, visando assegurar a governabilidade. Porém, como já foi visto, a opção de priorizar a governabilidade é feita em prejuízo democrático da representatividade.

No Brasil, diante da dificuldade de aprovar o sistema majoritário, que exige emenda constitucional, os setores que acentuam a governabilidade das elites defendem a adoção da cláusula de barreira e a proibição da coligação proporcional sob

a alegação de que o atual sistema eleitoral permite a existência de muitos partidos e dos “partidos de aluguel”.

Ocorre que essa alternativa líquida, também, com os pequenos partidos que têm serviços prestados ao País, sendo, portanto uma alternativa antidemocrática.

O caráter antidemocrático da cláusula de barreira foi fundamentado por ministros do STF quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade interposta por inúmeros partidos contra a adoção de tal dispositivo ²⁰. O Ministro Marco Aurélio, no parecer que derrubou a cláusula de barreira, afirmou que “está-se a ver que o disposto no artigo 13 da Lei nº. 9.906/95 veio a mitigar o que garantido aos partidos políticos pela Constituição Federal, asfixiando-os sobremaneira, a ponto de alijá-los do campo político, com isto ferindo de morte, sob o ângulo político-ideológico, certos segmentos, certa parcela de brasileiros. E isto ocorreu a partir da ótica da sempre ilustrada maioria”. Sobre o respeito ao direito de existência das minorias afirmou ainda o referido Ministro: “É de repetir até a exaustão se preciso for: Democracia não é ditadura da maioria”. A Ministra Carmem Lúcia afirmou “a minoria de hoje tem que ter espaço para ser maioria amanhã”. E Ricardo Lewandowski disse que a cláusula de barreira “fere de morte o pluralismo político”.

O argumento de que o grande número de partidos dificulta a governabilidade não se sustenta diante dos fatos. Na verdade os partidos menores representam um número limitado de parlamentares que não têm condições de cumprir esse papel. A ingovernabilidade decorre da falta de unidade político-ideológica dos partidos maiores. A eleição feita em torno de pessoas e não de programas resulta em que os parlamentares passam a se constituir em agentes autônomos dentro do partido e se articulam com outros parlamentares visando interesses particulares ou de grupos. Tal fato ocorre atualmente às vistas de todos.

O outro argumento levantado em relação aos pequenos partidos é de que as coligações proporcionais possibilitam a existência dos chamados “partidos de aluguel”. Ao defenderem o fim da coligação proporcional atingem todos os pequenos partidos, voltando-se contra aqueles que têm história e serviços prestados ao País.

Portanto o caminho não é a adoção de medidas que conduzam à extinção desses partidos, mas sim a criação de mecanismos democráticos que façam com que a coligação se dê em torno de programas comuns e não de objetivos meramente

²⁰ O Supremo Tribunal Federal (STF), por decisão unânime, declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da **Lei 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos)** que instituíam a chamada “cláusula de barreira”, no julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs 1351 e 1354), ajuizadas, pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e pelo Partido Socialista Cristão (PSC).

eleitores e que impeçam a utilização do tempo de televisão como barganha para assegurar a coligação. A proposta da Coalizão incorpora mecanismos que levem a este resultado.

A adoção do sistema eleitoral proporcional em dois turnos impede a sobrevivência dos chamados “partidos de aluguel” pois, como o voto será dado ao partido, a falta de propostas concretas impossibilita uma votação expressiva para tais partidos. Ao mesmo tempo esse sistema preserva os partidos que representam determinado segmento político no país.

Com a realização de eleições, no primeiro turno, em torno de projetos para solucionar os problemas do País e não de pessoas, será obtida uma maioria na sociedade que terá expressão em uma maioria parlamentar, construindo assim uma governabilidade democrática.

A proibição da coligação proporcional é desvantajosa para a grande maioria de partidos e benéfica a apenas três partidos. Para esclarecer tal tema o DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar) fez uma simulação sobre qual seria o resultado eleitoral com a adoção da proibição das coligações proporcionais, tomando por base os partidos que elegeram mais de 10 deputados nas eleições de 2010.

A constatação é de que apenas três partidos seriam beneficiados: o PT, que elegeu 88, elegeria 110; o PMDB, que elegeu 78, elegeria 109 e o PSDB, que elegeu 53, elegeria 63. Todos os demais partidos seriam prejudicados. O PP, que elegeu 44, elegeria 37; o DEM, que elegeu 43, elegeria 39; o PR, que elegeu 40, elegeria 37; o PSB, que elegeu 34, elegeria 30; o PDT, que elegeu 26, elegeria 24; o PTB, que elegeu 22, elegeria 14; o PSC, que elegeu 17, elegeria 11; o PCdoB, que elegeu 15, elegeria 10; o PV, que elegeu 14, elegeria 15 e o PPS, que elegeu 12, elegeria 7.

13. A Reforma Política Democrática e a ampliação da democracia no Brasil

Da análise realizada emerge o fato de que vivemos uma fase de nossa história política em que as exigências de maiores e mais profundas mudanças estão presentes nas aspirações da sociedade. Isto coloca na ordem do dia a necessidade de aprofundar a democracia em suas diversas dimensões e ampliar a participação popular nas instâncias de poder. E o início desse processo passa pela realização de uma Reforma Política Democrática que amplie a participação popular nas instâncias de poder.

A crise de representação política e a votação, no STF, da inconstitucionalidade do financiamento de campanha por empresas, colocaram a reforma política como uma exigência nacional.

Porém sua concretização só se tornará realidade com o envolvimento da grande maioria do povo brasileiro. Com a compreensão de que essa medida abrirá as portas para um futuro de mais democracia e progresso social.

Contudo, a experiência política tem demonstrado que só com uma grande mobilização da sociedade, nos moldes do que foi as “Diretas Já”, será possível criar as condições para a aprovação de uma Reforma Política Democrática. Com sua tradição de luta pela democracia, a OAB e os advogados têm papel importante na conquista desse objetivo.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia* – em defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra S/A, 1989.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Editora Brasiliense, 2000.

BORON, Atilio. *Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994.

NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistema Eleitoral e Reforma Política*. Foglio.

NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas Eleitorais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Representativa* – por um Direito Constitucional de luta e resistência por uma Nova Hermenêutica por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Regresso* – máscaras institucionais do liberalismo oligárquico. Rio de Janeiro: Opera Nostra, 1994.

Artigos

ARANTES, Aldo. *Reeleição e Reforma Antidemocrática do Estado*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1997.

_____. *Reforma Política para ampliar ou restringir a democracia?* Brasília: Câmara dos Deputados, 1998.

_____. *Partidos Políticos e Realidade Nacional.* Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

_____. *Neoliberalismo e Liberdade do Capital,* Mestrado em Ciência política, UNB.

BONAVIDES, Paulo. O princípio da igualdade como limitação à atuação do Estado. *Revista Internacional Direito e Cidadania.* revista@iedc.org.br

BONAVIDES, Paulo. *Direitos Fundamentais, Globalização e Neoliberalismo.* Disponível em: <http://lms.ead1.com.br/.../modulo_1600/006YAY3U5B.pdf>.

BONAVIDES, Paulo. *As Bases da Democracia Participativa.* Disponível em: <www.achegas.net/numero/vinteeseete/p_bonavides27.htm>.

CANDIOTTO, Cesar. *Neoliberalismo e Democracia.* São Paulo: Revista Princípios.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *O princípio da legalidade democrática:* um princípio mal querido na jurisprudência contemporânea. Reflexões sobre a Constituição – uma homenagem da Advocacia Brasileira. OAB- Conselho Federal. Brasília: Alumnus, 2013.

COMPARATO, Fábio Konder. Brasil: verso e reverso constitucional. *Reflexões sobre a Constituição* – uma homenagem da Advocacia Brasileira. Brasília: Alumnus, OAB Conselho Federal, 2013.

NETO, Antônio Cabral. *Democracia:* velhas e novas controvérsias. Estudos de Psicologia, 1997.

OS EXCLUÍDOS DA DEMOCRACIA: o povo como elemento da democracia

Cezar Britto

Presidente da Comissão Especial de Mobilização para a Reforma Política da OAB

Conselheiro do CDES

Presidente Nacional da OAB 2007/2009

Democracia sem o elemento povo é afirmação vazia e estranha no dicionário da política. Não sem razão esta afirmação introdutória, especialmente quando a democracia atribui a soberania do governo ao povo, que, nela, passa a ser, simultaneamente, remetente e destinatário da ação estatal. O povo é, portanto, o elemento constitutivo da democracia, aquele que serve de fundamento material para a validação dos princípios políticos que universalmente a consolida. Assim, com algumas variantes, a democracia passou a ser conceituada, na voz abalizada do estadunidense Abraham Lincoln, como *governo do povo, pelo povo e para povo*. É o que bem resumiu o professor português Gomes Canotilho, quando reafirma o conceito de soberania popular ao povo, à sua vontade e como esta é formada:

A soberania popular – o povo, a vontade do povo e a formação da vontade política do povo – existe, é eficaz e vinculativa no âmbito de uma ordem constitucional materialmente informada pelos princípios da liberdade política, da igualdade dos cidadãos, de organização plural de interesses politicamente relevantes, e procedimentalmente dotada de instrumentos garantidores da operacionalidade prática deste princípio¹.

Assim como a expressão democracia, o termo cidadania, que também adquiriu *status* político na antiga Grécia, passou a exprimir uma condição ativa, participativa do ser humano, vinculando-o à coletividade. Cidadão é quem cumpre deveres e exerce direitos em relação à *polis*, referência máxima de sua existência. Com

¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 2ª edição, Coimbra:Almedina, 1998, p. 28.

efeito, a partir da afirmação da cidadania ativa, que exigia igualdade, liberdade e fraternidade, as palavras contidas nos brados dos iluministas abalaram a aristocracia europeia. Ao clássico conceito de que a soberania poderia ser exercida por uma pequena parte do povo - por direito divino, econômico ou pela força das armas - retomou-se a velha fórmula protagonizada por Clístenes. Voltou-se a demonstrar que a verdadeira soberania somente poderia ser válida se o governo fosse formado pela totalidade do povo. Conceção esta bem sintetizada nos ensinamentos do francês Montesquieu, como agora se lê:

Quando, em uma república, o povo, formando um só corpo, tem o poder soberano, isso vem a ser uma democracia. Quando o poder soberano está nas mãos de uma parte do povo, trata-se de uma aristocracia. O povo, na democracia, é, em certos aspectos, o monarca, e, em outros aspectos, o súdito. O povo somente poderá ser monarca pelos sufrágios, os quais constituem suas vontades. A vontade do soberano é o próprio soberano².

A democracia brasileira está agasalhada com a certeza do tempo conjugado no hoje pela vigente Constituição Federal, não coincidentemente batizada de *Constituição Cidadã*. O novo ordenamento constitucional, revogando o período autoritário centralizado em uma ditadura militar, registrou que a democracia está consagrada no parágrafo único do seu art. 1º, quando firma que *Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*. E concluiu, na mesma linha afirmativa, que a democracia direta também está configurada no seu art. 14, quando atesta que *A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular*.

A democracia, na atual quadra do tempo constitucional, pretende ser o ponto de partida para que os cidadãos resolvam as suas demandas em ambiente de justiça e de concórdia. Através dela, consultar os cidadãos não mais seria uma mera faculdade política do governante. Este ato passa a ser, sobretudo, uma obrigação fundamental para situar o grau de democracia aplicado no país. Eleição, plebiscito, leis de iniciativa

² MONTESQUIEU, *De l'Esprit des Lois*, Livro segundo, 1748, p. 23.

popular e referendo são as palavras determinantes no conceito de soberania popular, postas na Constituição à disposição do povo. Como bem ensinou o saudoso deputado Ulysses Guimarães, na condição de abalizado intérprete originário da Constituição, em discurso ratificado por aplausos dos demais constituintes, no dia 05 de outubro de 1988, assim proclamou da Carta recém-nascida:

Tem significado de diagnóstico a Constituição ter alargado o exercício da democracia, em participativa além de representativa. É o clarim da soberania popular e direta, tocando no umbral da Constituição, para ordenar o avanço no campo das necessidades sociais.

O povo passou a ter a iniciativa de leis. Mais do que isso, o povo é o superlegislador, habilitado a rejeitar, pelo referendo, projetos aprovados pelo Parlamento³.

Através das palavras do presidente da Assembleia Constituinte, percebe-se que a Carta Magna, estatuto maior e vinculante de todas as decisões políticas, agasalhou a plenitude da democracia enquanto razão da República. Este compromisso já era observado no preâmbulo da Constituição Federal, quando, ao abraçar o Estado Democrático de Direito, revogou do ordenamento jurídico a infalibilidade, a arrogância e o absolutismo estatal. Daí porque teve a coragem de iniciar, já em seu preâmbulo, que o principal papel do Estado seria:

Assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.

³ Transcrição oficial do Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988 publicado no DANC de 5 de outubro de 1988, p. 14380-14382. Disponível em: <<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/plenario/discursos/escrevendohistoria/constituinte-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>>. Acesso em: 04 dez. 2008.

A democracia brasileira, assim compreendida, fixou no universal princípio *one man, one vote* uma de suas fórmulas procedimentais essenciais. Esta regra, que garante a igualdade no direito de votar, afirma que todos os votos no Brasil têm a mesma eficácia jurídica e idêntico peso político, produzindo, em decorrência, *o mesmo valor de resultado*⁴. Norberto Bobbio apontou, ilustrativamente, uma espécie de termômetro para aferição do conteúdo democrático de um país, afirmando que ele preencheria uma ou outra condição a partir da forma com que se relaciona com a igualdade e com a liberdade. Ainda nesta linha vinculativa do voto exercido pelo cidadão como elemento construtivo da democracia, faz-se necessário perguntar: Quem vota? Qual a regularidade com que se vota? Em que lugar se vota? Quem pode ser votado? Quem tem condições de ser eleito?

O brasileiro, diante destas indagações, certamente afirmaria que a democracia é moradora do território nacional. Dirá ele, caso consultado, que o sistema jurídico adotado no Brasil admite a universalidade do direito ao voto, garante a amplitude e a segurança do lugar em que se recolhe o voto, pratica a habitualidade bienal do sufrágio e permite que todos possam ser votados, excluindo-se desta regra, ainda com o caráter universal, os analfabetos, os estrangeiros, os conscritos e os inalistáveis. Ainda afirmará que o resultado útil da apuração é confiável, mormente quando afiançado por um tribunal judicial independente, através de urnas eletrônicas modernas e postas nos mais diversos espaços públicos.

Não se tem dúvida, nesta lógica conclusiva, de que a democracia brasileira está formalmente amparada na Constituição Republicana. E a simples e óbvia constatação do agasalho constitucional ao Estado Democrático de Direito já seria suficiente para concluir que o povo é o verdadeiro soberano das decisões e das coisas públicas. Afinal, os princípios constitucionais valem e vinculam com cláusula de observância obrigatória toda legislação infraconstitucional. Com a legitimidade decorrente do arcabouço constitucional, poder-se-ia, até, afirmar que é desnecessária qualquer proposta de reforma política, pois já resolvidas as dúvidas postas no termômetro aferidor do Estado Democrático de Direito.

A questão, no entanto, exige uma melhor compreensão do tema, especialmente quando a História da Democracia responde e atesta páginas escritas

⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes, obra citada, 2ª edição, Coimbra:Almedina, 1998, p. 292.

com as tintas das contradições entre a democracia formal e a democracia real. O conflito entre a democracia formal e a democracia real é marcante quando se faz uma rápida análise sobre a parcela do povo que tem sido alçada ao poder na condição de governante. Concluir-se-á, sem muito esforço argumentativo, que o acesso ao poder está reservado à parte do povo segundo a sua condição social, econômica, gênero, raça ou de etnia. E nesta rápida antecipação de resultado, mostrar-se-á que democracia real tem, historicamente, excluído o direito de ser votado da parcela do povo que pode ser caracterizada como pobre, mulher, negra ou índia. Estes são os segmentos sub-representados do povo nas diversas experiências de governo, inclusive naquelas apontadas como exemplo de modelo democrático.

1. A dicotomia democrática

A História mostra a experiência grega como responsável pela criação da democracia, enquanto governo exercido pelo povo. A democracia ateniense conquistou este atributo quando ampliou o poder deliberativo no âmbito dos grupos familiares e a eles agregados por interesses de sangue, sociais, religiosos e econômicos (*fratias*). A *polis* ateniense, que reunia estes clãs, revolucionou, com este gesto, o padrão monárquico que caracterizava a cidade-estado grega e, ainda, a oligarquia sustentada pelos aristocratas e ricos comerciantes da urbe. Também ela própria já vivera estas duas formas de governo, bem a assim a tirania que fora implantada em face da instabilidade provocada pela ausência de consenso entre os representantes oligárquicos e das demandas promovidas pelas novas classes sociais que também exigiam participação no poder.

É neste contexto de superação da tirania e de afirmação da importância do morador da *polis* que os reformadores Drácon e Sólon começaram a introduzir as primeiras medidas de decisão coletiva em assembleia popular. No ano de 507 a. C., materializada por Clístenes, a concepção de democracia como governo do povo foi, finalmente, admitida em Atenas. Nesta fase embrionária, a democracia ateniense adotou a instância deliberativa direta através da Assembleia do Povo ou *Ecclesia*, que tinha a competência de, dentre outras atribuições, aprovar as leis, decidir sobre as questões referentes à paz e à guerra; admitir a condição especial de integrante da *polis* a estrangeiros, determinar o ostracismo de integrantes da *polis* e eleger os

representantes do povo para o exercício de determinadas atividades públicas, geralmente não remuneradas.

Admitia a originária experiência ateniense, também de forma pioneira, a convivência da democracia participativa com a democracia representativa, esta exercida pela *Bulé*, um conselho eleito e composto por quinhentos representantes do povo e dos clãs. No campo da representação a democracia ateniense também admitia o *Heliéia*, tribunal popular encarregado de julgar os delitos comuns e o *Areópago*, tribunal constituído por todos os antigos arcontes, que julgava os crimes religiosos e de morte. Eram também eleitos: o *Epístata dos Pritanes* como representante maior da *Bulé* e os *estrategos*, que chefiavam a defesa da cidade e as guerras. A melhor conceituação desta democracia grega está configurada na síntese externada por Pericles, responsável por seu apogeu, quando em seu famoso discurso fúnebre (*Epitáfio*), assim a definiu:

O Regime Ateniense se chama Democracia, pois o governo do Estado não está nas mãos de poucos, mas de muitos.

Em razão destes acontecimentos, os historiadores tornaram pacífico que a experiência grega consolidou o conceito de democracia como sendo o governo no povo (*demos*=povo + *kratos*=poder). A ele foi agregado o romano conceito de República (*res*=coisa + *publica*). A *Cúria Hostília*, em que os chefes tribais italianos se reuniam sob o comando de Rômulo, se mostrou mais um núcleo de decisão coletiva, base histórica do Senado romano que logo surgiria como responsável pela criação da República. Não sem razão, portanto, os historiadores afirmam que o governo do povo foi criado em Atenas sob a forma de democracia direta, enquanto em Roma ganhou o corpo sólido da democracia representativa. Democracia e República conceituadas em definitivo no dicionário da humanidade.

Estas duas grandes experiências, no entanto, são exemplos clássicos da dicotomia entre o que se anuncia e o que se torna realidade. Na decantada democracia ateniense, mesmo com a afirmação de que muitos participavam do governo, somente os que eram considerados cidadãos poderiam votar, serem votados e participarem da Assembleia do Povo ou *Ecclesia*. As mulheres não eram consideradas cidadãs, tampouco os estrangeiros que residiam na cidade de Atenas. E como na Grécia Antiga

a escravidão era apontada como instituição largamente aceita e praticada no seio da sociedade, eliminado o conceito de democracia plural e inclusiva que tanto orgulhava Péricles. Observe-se que até mesmo os filósofos gregos eram proprietários de escravos, inclusive Aristóteles defendeu a propriedade sobre a pessoa humana como absolutamente normal, como se extrai do *Livro I da Política*, ao tratar do tema da *Escravidão Natural*.

E não apenas em Atenas existia esta dicotomia entre a propositura formal de um governo que pretendia atender as necessidades do povo e o que efetivamente se praticava no mundo real. Mesmo os governos em que os seus dirigentes afirmavam serem inspirados e obedientes uma determinação divina, democráticos ou não, não escaparam do pecado de excluir o povo do processo de aconselhamento decisório. A condição social, o poder econômico, o gênero, a raça e a etnia sempre estiveram presentes na definição da parte do povo que exerceria o governo. Os escribas, os comandantes das armas, os religiosos e os nobres eram os destinatários das decisões *postas* pelos faraós, reis e imperadores de cada ocasião. Egito, Mesopotâmia, Índia, China, Pérsia, Macedônia, Roma e demais experiências do mundo antigo, que admitiam a escravidão e as exclusões já mencionadas, trazem em suas respectivas histórias narrativas de crueldade, violências e genocídios fundadas na ideia de proteção divina à pureza do povo eleito e representado.

Aliás, proteger o povo sempre esteve na pauta proposta por todos os governantes, mesmo quando a violência, a exclusão e a apropriação fossem os resultados colhidos para os que se pretendiam protegidos. Na primeira legislação escrita da humanidade, o *Código de Hamurábi* de 1.800 a. C., já se falava em invocação divina, *para implantar a justiça na terra, para destruir os maus e o mau, para prevenir a opressão do fraco pelo forte, para iluminar o mundo e propiciar o bem estar do povo*. No entanto, Hamurábi usava o nome de deus Marduk, para impor na Babilônia um governo excludente, escravista e violento. Até a sua famosa *Lei de Talião* não passava de um disfarçado instrumento de preservação de sua elite política, especialmente quando o *dente do nobre* valia muito mais que o *dente do pobre*. Assim estava previsto, a título de exemplo, nos crimes previstos nos arts. 196 a 205, em que as lesões corporais podiam ser trocadas por indenização, quando autor do crime fosse um *homem de posição superior*, valendo as chibatadas punitivas se o apontado

criminoso fosse simples integrante do povo⁵. Era também assim no Brasil Colônia, com as Ordenações Manuelinas e das Filipinas, que puniam os crimes valorando o poder aquisitivo e o grau de nobreza do criminoso.

A Carta Magna inglesa de 1215, que em seu item II, resumia o compromisso do Rei João Sem Terra em conceder *perpetuamente, em nosso nome e no de nossos sucessores, para todos os homens livres do reino da Inglaterra, todas as liberdades, cuja continuação se expressam em transmissíveis a seus descendentes*. A primeira Constituição do mundo não se envergonhou quando apenas distribuiu os poderes e as terras do rei para os nobres, criando o movimento secular dos *nobres com terra*. O poder, ainda que com a descentralização, era exercido pela aristocracia, sendo as demais parcelas do povo consideradas coisas a servir a vontade da nobreza. As mulheres e os pobres, por serem servos vinculados como propriedade dos senhores dos feudos, continuaram excluídos do sistema decisório.

Mesmo os diplomas legais apontados como precursores da luta pela institucionalização dos direitos humanos também não foram capazes de revogar esta histórica exclusão do poder por parte considerável do povo, pois sequer beneficiários destes direitos tidos como fundamentais. A velha Lei do *Habeas Corpus* inglesa de 1679, não obstante criar pela primeira vez o heroico instrumento de *proteção ao direito de ir e vir*, restringiu a sua aplicação e gozo aos tinham sangue inglês, ainda que a lesão fosse causada aos estrangeiros. Exclusões territoriais e sanguíneas que se repetiam na Declaração de Direitos *Bill of Rights* de 1689 que reconheceu os princípios da legalidade, do devido processo legal, do direito de petição e de eleição, dentre outros.

⁵ 196 - Se alguém arranca o olho a um outro, se lhe deverá arrancar o olho.

197 - Se ele quebra o osso a um outro, se lhe deverá quebrar o osso.

198 - Se ele arranca o olho de um liberto, deverá pagar uma mina.

199 - Se ele arranca um olho de um escravo alheio, ou quebra um osso ao escravo alheio, deverá pagar a metade de seu preço.

200 - Se alguém parte os dentes de um outro, de igual condição, deverá ter partidos os seus dentes.

201 - Se ele partiu os dentes de um liberto deverá pagar um terço de mina.

202 - Se alguém espanca um outro mais elevado que ele, deverá ser espancado em público sessenta vezes, com o chicote de couro de boi.

203 - Se um nascido livre espanca um nascido livre de igual condição, deverá pagar uma mina.

204 - Se um liberto espanca um liberto, deverá pagar dez siclos.

205 - Se o escravo de um homem livre espanca um homem livre, se lhe deverá cortar a orelha.

A ideia de que o governo excludente e elitizado estava legitimado como direito divino ou legitimado pela força, comum nos governos europeus, sofreu forte abalo com a *Independência dos Estados Unidos da América* e, logo a seguir, com a *Revolução Francesa*. Os dogmas excludentes, absolutistas e hierarquizados passaram a ser contestados pelas novas classes ávidas de poder. Nos EUA, estabeleceu-se uma República fundada no conceito de democracia representativa e na regra de que as todas as pessoas têm o mesmo valor político, como se constata do igualitário bordão *one man, one vote*. Na França, o poder popular, mostrando-se vanguardista e revolucionário, ousou condenar à morte a nobreza e o clero que justificavam a reinante dominação exclusivista. E nesta seara de expressões que integram o universo político da inclusão popular, a *Revolução Francesa* contribuiu com as simbólicas *liberté, égalité e fraternité*.

A *Declaração Americana dos Direitos do Homem*, admirada por pregar a liberdade e a igualdade como bens inalienáveis, em que se dizia um homem valer o mesmo que outro homem, não foi capaz de abolir o gravíssimo crime da escravidão, que acontecera apenas depois de uma guerra civil e da aprovação da Emenda 13. Embora modificando as relações de poder e tivessem guilhotinado a legitimação do acesso ao governo em razão dos títulos de nobreza ou do atributo genético do sangue azul, a moderna República estadunidense manteve a exclusão do direito de voto dirigida às mulheres, aos negros e aos índios. Estas exclusões constavam do Artigo 1, Seção 2, itens 1 e 2, da Constituição dos EUA⁶, subscrita pelo presidente e delegado de Virgínia, George Washington, no distante 17 de setembro de 1787. Mesmo não mencionando a restrição oficial por critério racial, os escravos, por não terem assegurados a cidadania política, estavam excluídos do processo eleitoral até 1865,

⁶ ARTIGO I

Seção 2

1. A Câmara dos Representantes será composta de membros eleitos bianualmente pelo povo dos diversos Estados, devendo os eleitores em cada Estado possuir as mesmas qualificações exigidas dos eleitores da Assembleia Legislativa mais numerosa do respectivo Estado.

2. Não será eleito Representante quem não tiver atingido a idade de vinte e cinco anos, não for há sete anos cidadão dos Estados Unidos, e não for, por ocasião da eleição, habitante do Estado que o eleger.

3. O número de Representantes, assim como os impostos diretos, serão fixados, para os diversos Estados que fizerem parte da União, segundo o número de habitantes, assim determinado: o número total de pessoas livres, incluídas as pessoas em estado de servidão por tempo determinado, e excluídos os índios não taxados, somar-se-ão três quintos da população restante [...]

quando foi aprovada a citada Emenda 13. Registre-se que em 1876 a União recuou no que se refere ao direito de voto para os negros, permitindo que os estados estabelecessem impedimentos econômicos infraconstitucionais ao exercício de voto, que acabaram por afastar a população negra do exercício de voto nos estados sulistas. O direito de votos aos negros somente foi restabelecido aos poucos nos estados do sul, nas décadas de 40 e 50, com o fim da Segunda Guerra Mundial. Ademais, a segregação racial somente foi abolida como política oficial nos anos 60, após as marchas para conquista dos direitos civis para os negros e os assassinatos dos líderes Malcon X, Martin Luther King e outros.

A contradição entre o discurso formal e real também se fez notar na revolucionária França. A *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, da *Revolução Francesa*, inscreveu na História da Humanidade, no seu art. 1º, que o *fim da sociedade é a felicidade comum*. Entretanto, não se sentiu infeliz quando aplicou o terror e a guilhotina para os crimes de opinião, inclusive à Olympe de Gouges quando esta ousou propor a aprovação de uma *Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã*. A chamada *Revolução* manteve intacto o sistema de trabalho e corporação, apenas substituindo o comando da elite que exerceria o novo governo. Os franceses, após os agitados anos revolucionários, fizeram dos burgueses os novos e exclusivos senhores do poder, não permitindo que a movimentação da pirâmide social fosse compartilhada pelos populares que aplaudiram a simbólica queda da Bastilha. A nova classe que ascendeu ao poder, vitoriosa na revolução em que foi protagonista, não promoveu a igualdade social que tanto se pregava. A perda do sangue azul no comando da política não implicou na imediata mudança de mentalidade em relação acesso ao poder pela da histórica parcela excluída do povo. As mulheres e os pobres, fundamentais nos agitados anos de contestação, continuavam excluídos do direito de votar e serem votados. Apenas em 1848, em decorrência das barricadas de Paris, a Assembleia Nacional revogou o voto censitário, em 05 de março, permitindo, a partir daí, o voto do cidadão comum.

O conceito de democracia ganhou uma nova formulação através dos socialistas, dos anarquistas e dos comunistas que, a partir de 1848, fizeram crescer e proliferar várias propostas de um mundo mais justo e equilibrado. No embrião desta inquietude social a certeza de que o poder deveria ser exercido, com exclusividade, pelos trabalhadores, camponeses, soldados e todos aqueles que eram excluídos pelo

patrimonialismo que destinava o governo ao poder econômico. Neste sentido, pregava-se que deveria ser extirpada qualquer possibilidade de existência ou acesso ao poder decisório pela classe detentora do capital e das riquezas. O poder, nesta revolucionária concepção, seria exercido pela parcela excluída do povo, que faria, inclusive, desaparecer a outra. Jean-Christian Petitfils apontou o ano de 1848 como o verdadeiro marco divisor na formulação da política, especialmente em relação aos executores e destinatários do poder:

Nos anos que se seguirão, com o desenvolvimento do capitalismo industrial, o nascimento de um verdadeiro proletariado operário, o socialismo sairá dos balbucios da infância. Ele sofrerá, sobretudo, uma transformação decisiva, deixando de ser um sistema conceptual, criado pelo cérebro de alguns teóricos inspirados, para deitar raízes nos combates quotidianos. Dentro de um pouco, será a época do mutualismo prodhoniano, do marxismo, da anarquia, que desenvolverão em detrimento do socialismo idealista dos profetas barbudos⁷.

A *Comuna de Paris* talvez tenha sido a primeira e única experiência de real acesso ao poder para os pobres, mulheres e trabalhadores. O movimento operário e socialista, no dia 18 de março de 1871, na cidade de Paris, ousou estabelecer um governo revolucionário e autônomo na aristocrática capital francesa. Acreditavam que implantaria a cobiçada democracia popular e direta, logo assegurada com medidas avançadas para a época, a exemplo da separação entre o Estado e a Igreja, criações de cooperativas, o voto igualitário para todos e uma ampla reforma do ensino. A *Comuna de Paris*, na visão do francês André Ribard, estabeleceu provisoriamente um *Estado popular, organizado pelos diversos elementos do trabalho, intelectuais, operários, comerciantes, empregados apregoando a principal obra da Comuna – o Estado burguês, instrumentos dos financeiros, não é mais de toda eternidade, como foram antes dele o Estado Romano, o Estado Feudal e o Estado Monárquico*⁸. Ela

⁷ JEAN-CHRISTIAN PETITFLIS, *Os socialismos utópicos*, Zahar Editores, 1978, p. 128.

⁸ ANDRÉ RIBARD, *História do Povo Francês*, Ed. Brasiliense, 1945, citado por BENEDICTO DE CAMPOS, *Introdução à Filosofia Marxista*, Ed. Alfa-Omega, 1988.

marcou profundamente o pensamento socialista e popular, mesmo que tenha sobrevivido por apenas setenta dias. No exato entender de E. J. Hobsbawm:

Foi a primeira revolução proletária, o primeiro regime na história a empreender a construção da ordem socialista, prova não só da profundidade das contradições do capitalismo, que provocaram guerras e crises, mas também da possibilidade – da certeza – de que a revolução socialista triunfaria. Foi o começo da revolução mundial, o começo de um mundo novo⁹.

E, de fato, o movimento operário cresceu e se fortaleceu na certeza de que a revolução socialista um dia triunfaria sob o comando exclusivo da classe trabalhadora, fazendo agitado o clima político-sindical do final do século XIX e do início do século XX. Fornecia-se, como em nenhuma outra época, um ambiente revolucionário que agregava e estimulava outras lutas, a exemplo da ação contra a exclusão em razão da condição sócio-econômica, do gênero, da raça, da cor ou da religião. A universalização do acesso ao poder para os historicamente excluídos fez-se palavra de todos os movimentos revolucionários. Não sem razão as mulheres emancipadas e os judeus foram ativistas empolgados e atuantes nos grupos de reivindicação oriundos do socialismo. Corretamente Eric J. Hobsbawm, apontou que

Talvez estes movimentos não dessem aos direitos desses grupos uma prioridade tão exclusiva quanto seus defensores podiam ter desejado, mas eles não só os defendiam como também empreendiam campanhas ativas em seu favor, como parte da luta geral pela Liberdade, Igualdade e Fraternidade – lema que os primeiros movimentos socialistas e operários herdaram da Revolução Francesa – e pela emancipação dos homens. A luta contra a opressão social subentendia a luta pela liberdade¹⁰.

⁹ E. J. HOBSBAWM, *Revolucionários*, Ed. Paz e Terra, 1982, p. 15.

¹⁰ E. J. HOBSBAWM, *Revolucionários*, Ed. Paz e Terra, 1982, p. 15.

Neste contexto, a luta pelo voto da mulher ganhou maior força, motivando que a Nova Zelândia, de forma pioneira, instituísse o voto feminino em 1893. No Reino Unido, quando são batizadas de *sufragistas* e *feministas radicais*, as mulheres exigiram e intensificaram as reivindicações pelo direito de votarem e serem votadas. O movimento feminista foi para as ruas, sobretudo em razão da atuação da União Social e Política das Mulheres (*Women's Social and Political Union - WSPU*), movimento que pretendeu revelar o machismo institucional na sociedade britânica. Causando grande comoção, reação, prisão e protesto, o movimento pelo sufrágio obteve seu primeiro sucesso com a aprovação do *Representation of the People Act* de 1918, que estabeleceu o voto feminino no Reino Unido. Registre-se que a atuação das *sufragistas* cresceu acentuadamente durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), quando as mulheres assumiram destacado papel nos esforços de guerra.

Compreendeu o movimento feminista e sufragista que o poder do voto seria determinante para modificar a legislação repressora e excludente dos direitos da mulher, especialmente no campo do direito à propriedade, na legislação que permitiria à mulher um trabalho digno e decente e na possibilidade real e concreta de decidir sobre o seu próprio querer, sentir e dizer. O direito ao voto resultaria no direito de ser votada e, assim, ocupar em igualdade de condições com os homens o poder decisório. E em passos lentos, país por país, a exclusão do direito de votar e votada para as mulheres foi sendo revogada, timidamente em alguns deles, como se observa da tabela cronológica divulgada pela *Women's suffrage - Women in politics*:

1893 Nova Zelândia

1902 Austrália

1906 Finlândia

1913 Noruega

1915 Dinamarca, Islândia

1917 Canadá, Países Baixos

1918 Reino Unido, Áustria, Estônia, Georgia, Alemanha, Hungria, Irlanda, Letônia, Lituânia, Polônia, Federação Russa

1919 Bélgica, Luxemburgo, Países Baixos, Suécia, Ucrânia

1920 Estados Unidos da América, Albânia, República Tcheca, Eslováquia

1921 Armênia, Azerbaijão,

- 1924** Mongólia, Santa Lucia,
- 1927** Turquemenistão
- 1929** Equador, Romênia
- 1930** África do Sul (brancas), Turquia
- 1931** Chile, Portugal, Espanha, Sri Lanka
- 1932** Brasil, Tailândia, Uruguai
- 1934** Cuba, Turquia
- 1937** Filipinas
- 1938** Bolívia, Usbequistão
- 1939** El Salvador
- 1941** Panamá
- 1942** República Dominicana
- 1944** Bulgária, França, Jamaica
- 1945** Croácia, Guiana, Indonésia, Itália, Japão, Senegal, Eslovênia, Togo
- 1946** Camarões, Coréia do Sul, Guatemala, Libéria, Macedônia, Trindade e Tobago, Venezuela, Vietnã, Iugoslávia
- 1947** Argentina, Israel, Nigéria, Coréia do Norte, Suriname
- 1949** Bósnia, China, Costa Rica,
- 1950** Barbados, Haiti, Índia
- 1951** República Dominicana, Nepal
- 1952** Grécia, Líbano
- 1953** Butão, México
- 1954** Belize, Colômbia, Gâna
- 1955** Comôdia, Etiópia, Honduras, Nicarágua, Perú
- 1956** Egito, Gabão, Mali, Somália
- 1957** Malásia
- 1958** Burquina Faso, Chad, Guiné, Nigéria (Sul)
- 1959** Madagáscar, São Marino, Tunísia, República Unida de Tanzânia
- 1960** Chipre, Gâmbia, Tonga
- 1961** Bahamas, Burundi, El Salvador, Malawi, Maurítânia, Paraguai, Ruanda, Serra Leone
- 1962** Argélia, O Fiji, Irã (República Islâmica de), Quênia, Marrocos, Papua Nova Guiné

- 1964** Sudão
- 1965** Bostwana, Lesotho
- 1967** Congo, Kiribati, Tuvalu, Iémen
- 1968** Nauru
- 1970** Andorra
- 1971** Suiça
- 1972** Bangladesh
- 1974** Jordânia, Ilhas Salomão
- 1975** Angola, Capa Verde, Moçambique,
- 1977** Guiné Bissau
- 1978** Nigéria (Norte), a República de Moldova, Zimbabue
- 1979** Marshall Ilhas, Micronésia (Estados Federados), Palau
- 1980** Iraque
- 1984** Liechtenstein, África do Sul (mestiças e índias)
- 1986** República Africana Central, Djibouti
- 1989** Namíbia
- 1990** Samoa
- 1993** Kazakhstan, República de Moldova
- 1994** África do Sul (negras)
- 2005** Kuwait

Não se pode esquecer, ainda no tema dos excluídos da democracia, que o direito procurou justificar a exclusão política fundada no *ter* a propriedade do *ser humano nascido índio*. As histórias dos índios que se espalhavam pelo continente americano e os aborígenes australianos não foram diferentes de todas as histórias das civilizações conhecidas. Em todas, mais uma vez, a classe política dominante terminou por conquistar - não raro com chacinas, trabalho forçado, aprisionamento e grilagem de terras - a civilização colonizada. E todos os métodos de usurpação foram utilizados, desde a opressão-violenta através da matança dos corpos humanos, passando pela opressão-pacífica através do aniquilamento das raízes sócio-culturais e, por fim, mas não menos infame, pela opressão-espiritual com a mudança das referências religiosas. Métodos estes expressamente autorizados e regulados em cada legislação então vigente.

A escravidão pela cor e pela etnia se perpetuou em vários países, tornando-se, inclusive, um direito plenamente “aceitável”, até mesmo para as instituições religiosas, que também se fazia proprietária de seres humanos. Certamente por isso se excluía do conceito de crime ou pecado a “coisificação” do trabalho humano, mesmo porque, segundo se pregava, os índios, as mulheres e os negros não foram aquinhoados com o sacro atributo da alma. No seu livro *Escravidão Colonial*, o historiador Jacob Gorender, corretamente, defendia ser o escravismo um *modo de produção em si*, não o *capitalismo atrasado* de Caio Prado Junior, ou o *feudalismo incompleto* de Alberto Guimarães. E neste escravismo excludente, os negros e os índios ainda são vítimas de preconceito e segregação, que tem dificultado a efetivação do direito de serem votados, mesmo quando assegurado o direito de voto.

Não obstante as democracias modernas terem admitido em suas respectivas normas internas o sufrágio universal, incluindo formalmente o povo no processo de escolha da classe dirigente, os excluídos permanecem nestes países quando se observa qual a classe de quem pode, tem condições e é votado. Mulheres, negros, índios e pobres continuam ausentes quando o requisito estudado é o da análise do eleito segundo a sua condição social, econômica, gênero, raça e etnia. Tudo sem falar dos mais excluídos de todos: os imigrantes e os apátridas. É que os imigrantes têm cada vez mais dificuldade de se tornarem cidadãos plenos, pois, a todo instante, medidas de repressão e restrição à imigração são aprovadas nos países ricos, especialmente quando o postulante é oriundo dos países pobres. Os apátridas, aproximadamente doze milhões segundo estimativas da ONU, não possuem nacionalidade nos países que vivem e nos que nasceram. Estes, geralmente fugidos de guerras e perseguições em massa, não têm qualquer documento de identificação e que, por isso mesmo, sequer têm acesso aos serviços sociais nos países em que vivem.

2. O povo na democracia brasileira

As capitânias hereditárias, os governos gerais, os vice-reinados e o breve reinado sediado no Rio de Janeiro, em todo ciclo histórico do período colonial brasileiro, o processo da exclusão esteve presente em razão da origem social, da condição social, do poder econômico, do gênero, da raça e da etnia. O Brasil Colônia, em que o governo era exercido por direito hereditário e divino dos reis portugueses, a escolha para os

cargos decisórios e atividades políticas, obrigatoriamente, recaia sobre os nobres, os nobres, os militares, os comerciantes ricos, senhores de engenho e homens de posses. As leis vigentes, especialmente as Ordenações Manuelinas e as Filipinas, assumidamente puniam os crimes valorando o poder aquisitivo e o grau de nobreza do criminoso e da sua vítima.

A elitização no recrutamento dos que teriam acesso ao poder na fase colonial provocou reações da parcela excluída, a exemplo da mineira *Inconfidência Mineira* e da *Conjuração dos Alfaiates*, movimento baiano, integrado por artífices, soldados e assalariados que pregavam a construção de uma sociedade democrática e igualitária. Ainda assim, independentemente das discordâncias sociais, as mulheres, os pobres, os negros e os índios permaneceram excluídos do governo colonial. O governo português nunca fez do Brasil, salvo quando aqui residiu a corte fugida de Napoleão Bonaparte, uma opção real de distribuição de justiça, concretização de poder e repartição de riquezas.

A exclusão dos residentes no território brasileiro no processo de decisão colonial, os ímpetos de uma época que contestava a dominação europeia na América, a mudança da sede do reinado português e a destruição pelos franceses das estruturas de mando em Portugal modificaram a estrutura de poder no Brasil. A elite brasileira queria experimentar um império autônomo e independente de Portugal. E assim consegue no dia 07 de setembro de 1822, quando o Brasil se fez um império livre, centrado na figura de um monarca e na preservação dos direitos hereditários da sua nova nobreza patrimonialista. A Constituição de 1824, a primeira no chamado Brasil independente, manteve a lógica da antiga metrópole, concentrando o poder no imperador, admitindo a representação através do voto censitário e mantendo as exclusões clássicas, notadamente dos pobres, dos negros, dos índios e das mulheres.

Embora o Brasil já contasse com a *Lei Eusébio de Queiroz*, que proibiu o tráfico de escravos; com a *Lei do Ventre Livre*, que determinou a liberdade para os nascidos a partir de 28 de setembro de 1871; e com a *Lei Saraiva-Cotegipe* ou dos *Sexagenários*, de 1885, que libertou os escravos com mais de sessenta anos, não foi permitido o direito de voto dos recém-libertos, especialmente porque não incluído no rol do patrimonialismo eleitoral. Em janeiro de 1881, através de decreto do primeiro-ministro José Antônio Saraiva, o império afirmava que só tinham capacidade eleitoral os homens com mais de 25 anos de idade e uma renda anual determinada, excluindo do acesso ao

voto quem estivesse abaixo da idade limite, as mulheres, os assalariados em geral, os soldados, os índios e os escravos.

O sistema de exclusão do sistema imperial frustrou a parcela do povo que queria mais liberdade, igualdade e a perspectiva real de acesso ao poder. Assim, com o mesmo teor de contestação, ocorreu na então província da Bahia as reivindicações dos excluídos, notadamente a *Independência da Bahia* (1822-1823), a *Federação do Guanais* (1832), a *Revolta dos Malês* (1835) e a *Sabinada* (1837-1838). Também estourou na província de Pernambuco a *Confederação do Equador* de 1824, de caráter revolucionário e emancipacionista e, em 1829, a *República dos Afogados*. No Grão-Pará a revolta popular conhecida como *Cabanagem* (1835-1840) e, no Maranhão, a *Balaíada* (1838-1840). No Rio Grande do Sul, a *Guerra dos Farrapos* ou *Revolução Farroupilha* (1835-1845), confirmou a agitação que se espalhava em vários pontos do país, sempre reprimida com força, mortes e prisões. Em 1849, é lançado pelos revolucionários praianos, no Recife, o Manifesto ao Mundo, que exigia o voto universal, a liberdade de imprensa e uma revolução social com o tema *O trabalho como garantia de vida para os cidadãos brasileiros*. Os excluídos da monarquia queriam votar e serem votados.

Em 15 de novembro de 1889, o Brasil acordou com um novo sistema de governo. Com ele, o povo brasileiro foi apresentado à República dos Estados Unidos do Brasil. O marechal Deodoro da Fonseca, surpreendendo os monarquistas, que tinham dele a confiança, rompeu com o imperador Dom Pedro II. Consolidou-se, assim, o apoio das forças armadas, dos ricos comerciantes, dos fazendeiros e dos barões do café ao movimento republicano. Em 24 de fevereiro de 1891 foi promulgada a *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, que prometia federalismo e o fim do centralismo que caracterizara o Brasil desde o seu achamento pelo mundo ocidental. No entanto, apesar de ter ratificado as votações diretas, a *Lei nº 1.269*, de 15 de novembro de 1904, conhecida como *Lei Rosa e Silva*, em seus arts. 2º e 57¹¹,

¹¹ Art. 2º Não podem alistar-se eleitores:

1º os mendigos;

2º os analfabetos;

3º as praças de pret, exceptuados os alumnos das escolas militares de ensino superior;

4º os religiosos de ordens monasticas, companhias, congregações ou comunidades, de qualquer denominação, sujeita a voto de obediencia, regra ou estatuto que importe a renuncia da liberdade individual.

Art. 57. A eleição será por escrutinio secreto, mas é permitido ao eleitor votar a descoberto.

estabeleceu a faculdade do voto ser aberto e controlado pelos candidatos que já controlavam a política. Este novo sistema permitiu que o poder na República fosse mantido pela oligarquia vitoriosa, especialmente quando o governante e seus mandatários praticavam o que ficou conhecido como voto de cabresto. Neste, o eleitor era obrigado a votar segundo as ordens emanadas das elites. A recém-instalada República não permitiu que as mulheres votassem e, sob a nomenclatura de mendigos, os pobres e negros libertos. Era a República formal fazendo propaganda enganosa a República real.

A República, a Constituição e a legislação eleitoral ainda não tinham sido apresentadas aos pobres, negros, índios e mulheres. E não conseguiu pacificar o Brasil, exatamente em razão da contradição entre o que se propôs e o que de fato a população foi submetida. Explode a *Guerra de Canudos*, comandada pelo beato Antônio Conselheiro, contra a política dos coronéis que tinham se apossado do novo regime. A *Revolução Federalista do Rio Grande do Sul* e a *Revolta da Armada* também questionam a nova estrutura de poder no Brasil, ainda mais quando é iniciada pela República da Espada (1889-1894), que teve como presidentes Marechal Deodoro da Fonseca e Marechal Floriano Peixoto. A exclusão foi agravada com a *Política dos Governadores* e a decorrente *Política do café com leite*, que tiveram início com o governo de Campos Sales, que prosseguia intacta na presidência do mineiro Venceslau Brás Pereira Gomes e nas dos demais presidentes da já velha República. A regra do rodízio oligárquico entre as elites brasileiras se confirmou em cada eleição, excluindo-se, em cada uma delas, mais uma vez, o povo das decisões tidas republicanas.

As camadas sociais urbanas, especialmente a nascente burguesia, cobraram mais participação no comando governamental, exigindo, para isso, reformas nas instituições políticas. As mobilizações dos trabalhadores por melhores condições de trabalho, a agitação nazifascista, propondo uma visão autoritária de mundo, as inquietações dos jovens oficiais, o fortalecimento do movimento feminista, o crescimento dos comunistas e as dissidências políticas dos grupos oligárquicos também questionavam a estrutura política brasileira. Mudar o sistema eleitoral, acabar com a fraude, combater a corrupção, obter maior investimento no setor industrial, reduzir o

Parágrafo único. O voto descoberto será dado apresentando o eleitor duas cédulas, que assignará perante a mesa eleitoral, uma das quaes será depositada na urna e outra ficará em seu poder, depois de datadas e rubricadas ambas pelos mesarios.

protecionismo ao café e acabar com o coronelismo entravam nas mais diversificadas pautas políticas do país. A *Revolução de 1930*, precedida de várias revoltas populares e do *Movimento Tenentista*, triunfou no Brasil, prometendo atender as demandas frustradas pelo país governado pelos coronéis, banqueiros, industriais e proprietários de terra.

E de fato, a instituição do voto feminino se deu a partir de uma reforma no *Código Eleitoral*, com a assinatura do *Decreto-Lei 21.076*, de 24 de fevereiro de 1932, pelo então presidente Getúlio Vargas. Mas somente as mulheres casadas, viúvas e solteiras que tivessem renda própria poderiam votar. Em 1934, as restrições ao voto feminino foram eliminadas do *Código Eleitoral*, embora a obrigatoriedade do voto fosse um dever masculino. Em 1946, a obrigatoriedade do voto foi estendida às mulheres, formalizando o princípio da igualdade de gênero. Mas a *Constituição de 1934*, embora com a inédita inclusão de representantes classistas no parlamento, reflexo do Estado Cooperativo que se estabelecia na época, também manteve as regras fundadas na exclusão dos analfabetos e dos mendigos, mormente quando eram nestes dois segmentos sociais que estavam concentrados os pobres, os índios e os negros brasileiros, como se vê do art. 108¹², restrição também posta no parágrafo único do art. 117¹³. A retirada do direito de voto para os mendigos somente é concretizada pelo art. 132¹⁴, da *Constituição Federal de 1946*.

¹² Art 108. São eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de 18 annos, que se alistarem na fórma da lei.

Parapho unico. Não se podem alistar eleitores:

- a) os que não saibam ler e escrever;
- b) as praças de *pret*, salvo os sargentos, do Exercito e da Armada e das forças auxiliares do Exercito, bem como os alumnos das escolas militares de ensino superior e os aspirantes a official;
- c) os mendigos;
- d) os que estiverem, temporaria ou definitivamente, privados dos direitos politicos.

¹³ Art. 117. São eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de dezoito annos, que se alistarem na fórma da lei.

Parapho unico. Não podem alistar-se eleitores:

- a) os analfabetos;
- b) os militares em serviço activo;
- c) os mendigos;
- d) os que estiverem privados; temporária ou definitivamente, dos direitos políticos.

¹⁴ Art. 132. Não podem alistar-se eleitores:

I - os analfabetos;

II - os que não saibam exprimir-se na língua nacional;

III - os que estejam privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos.

Assim, a partir da *Constituição de 1946*, o Brasil passou a adotar os padrões formais de democracia, garantindo, expressamente o direito de votar e ser votado para todos os brasileiros. A exclusão apenas permanecia para os analfabetos e aos que estivessem com os direitos políticos cassados. A normalidade formal da democracia brasileira, no entanto, foi rompida pelo *Golpe Militar de 1964*, quando suspenso o direito de eleger diretamente os representantes do povo brasileiro, adotada a prática de cassação de eleitos, promovido um longo rol de castrados de direitos políticos, aumentado o número de cidadãos exilados, imposta a censura, admitida a tortura e praticado o desaparecimento político. O povo desapareceu no regime em que um dos seus algozes, o general-ditador João Baptista Figueiredo, preferia o cheiro e a convivência com os cavalos.

O Estado Democrático de Direito foi restabelecido em 05 de outubro de 1988, quando da promulgação da vigente Constituição Federal. O novo ordenamento constitucional, procurando revogar o entulho autoritário que pautara o seu nebuloso passado, registrou que a democracia estava consagrada no parágrafo único do seu art. 1º, quando firmou que *Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*. E concluiu, na mesma linha afirmativa, que a democracia direta também estava consagrada no seu art. 14, quando atesta que *A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular*.

A democracia brasileira, na atual quadra do tempo constitucional, pretendeu ser o ponto de partida para que os cidadãos resolvessem as suas demandas em ambiente de justiça e de concórdia. Através dela, consultar os cidadãos não mais seria uma mera faculdade política do governante. Este ato passou a ser, sobretudo, uma obrigação fundamental para situar o grau de democracia aplicado no país. Eleição, plebiscito, leis de iniciativa popular e referendo foram as palavras determinantes no conceito de soberania popular. Como bem ensinou o saudoso deputado Ulysses Guimarães, na condição de abalizado intérprete originário da Constituição, em discurso ratificado por aplausos dos demais constituintes, no dia 05 de outubro de 1988, ao proclamar a Carta recém-nascida:

Tem significado de diagnóstico a Constituição ter alargado o exercício da democracia, em participativa além de representativa. É o clarim da soberania popular e direta, tocando no umbral da Constituição, para ordenar o avanço no campo das necessidades sociais.

O povo passou a ter a iniciativa de leis. Mais do que isso, o povo é o superlegislador, habilitado a rejeitar, pelo referendo, projetos aprovados pelo Parlamento¹⁵.

Não se tem dúvida, nesta lógica conclusiva, de que a democracia brasileira está formalmente amparada na Constituição Republicana. E a simples e óbvia constatação do agasalho constitucional ao Estado Democrático de Direito já seria suficiente para concluir que o povo é o verdadeiro soberano das decisões e das coisas públicas, ainda mais quando o sistema jurídico adotado no Brasil admite a universalidade do direito ao voto, garante a amplitude e a segurança do lugar em que se recolhe o voto, pratica a habitualidade bienal do sufrágio e permite que todos possam ser votados, excluindo-se desta regra, ainda com o caráter universal, os analfabetos, os estrangeiros, os conscritos e os inalistáveis. Assim, no campo formal, o Brasil pode ser considerado um perfeito e acabado Estado Democrático de Direito.

3. A proposta de inclusão

A História demonstra que a virtude igualitária da democracia, infelizmente, faz com que não prosperasse nos povos que a defende no campo propositivo. Os que oprimem não querem devolver a liberdade roubada, reprimem a igualdade conquistada e condenam a fraternidade reivindicada. Após décadas de luta, não obstante a derrota dos regimes autoritários, a constitucionalização dos princípios fundamentais e o estabelecimento do sufrágio universal no Brasil e na maioria dos países, a exclusão do acesso ao poder para uma parcela do povo ainda é uma das grandes fragilidades da

¹⁵ Transcrição oficial do Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988 publicado no DANC de 5 de outubro de 1988, p. 14380-14382. Disponível em: <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/plenario/discursos/escrevendohistoria/constituente-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2008.

História da Democracia. O acesso ao poder ainda está reservado à elite registrada segundo a sua condição social, econômica, gênero, raça e étnica. Os pobres, os negros e as mulheres ainda são os segmentos sub-representados do povo nas diversas experiências de governo.

Os dados divulgados pelo TSE apontam que a democracia formal ainda não se fez real no Brasil, notadamente quando se trata de acesso ao poder pelos grupos historicamente excluídos. As mulheres, os negros, os pobres, os índios e os analfabetos não estão representados segundo a participação de cada grupo na estatística populacional apurada pelos órgãos oficiais. Nas eleições 2012, por exemplo, 8.287 mulheres foram eleitas, representando apenas 13,19% (treze vírgula dezenove por cento) dos cargos em disputa para vereador e 11,84% (onze vírgula oitenta e quatro por cento) dos cargos para prefeito.

O Grupo de Trabalho das Nações Unidas (ONU) sobre Afrodescendentes apontou, na mesma linha, que a precariedade da situação dos negros, a desigualdade de acesso à educação, à Justiça, à segurança e a serviços públicos e nas estruturas de poder demonstram que a democracia ainda não os libertou para o acesso ao poder decisório. De acordo com pesquisas divulgadas após o processo eletivo de 2010, sobre a presença de negros no parlamento brasileiro, constatou-se um crescimento de apenas 3% (três por cento) de representantes de 2008 para 2010, bem assim que a participação de negros envolvidos na política partidária no Brasil em 2008 era de 5% (cinco por cento) e em 2010 apenas 8% (oito por cento).

A *Constituição Federal de 1988*, na sua lógica formal de inclusão, estabeleceu proteção especial à cultura indígena, impedindo a imposição de regras e comportamentos estranhos à sua organização social e cultural, ao mesmo tempo em que cria certas barreiras à elegibilidade e ao direito de votar. Assim, mantida a formatação do *Estatuto do Índio (Lei nº 6.001/1973)*, quando divide os índios em três categorias de civilização: a) os isolados, que vivem em grupos desconhecidos e têm pouco ou nenhum contato com a sociedade; b) os em via de integração, pois em permanente contato com a sociedade, embora preservem seus costumes, e aceitem algumas práticas e modos de existências diversos dos seus; c) os integrados, reconhecidos no pleno exercício de direitos civis. Todavia, mesmo permitindo ao indígena requerer sua liberação do regime tutelar e adquirir a plenitude da capacidade

civil, a sua participação no processo eleitoral, na condição de eleito é estatisticamente irrelevante.

Os presos provisórios e os adolescentes internados, por não terem os direitos políticos suspensos, também têm o direito de votar. A exposição *Voto no Brasil: uma História de Exclusões e Inclusões*, promovida pelo TSE, apontou a seguinte evolução dos votos dos presos provisórios: a) nas eleições de 2008, onze Estados asseguraram a votação de presos provisórios em algumas penitenciárias; b) no ano de 2010, aproximadamente 18.928 presos provisórios, além de mesários e funcionários das instituições carcerárias, participaram das eleições em 335 zonas eleitorais espalhadas pelo Brasil; c) em 2012, foram 8.871 os eleitores que estavam também na condição de presos provisórios e que votaram em 394 zonas eleitorais distribuídas no país. O Estado de Sergipe foi pioneiro nesta forma inclusiva de direito, implantando-a por reivindicação da OAB/SE, quando eu tive a honra de ser seu presidente estadual. A primeira experiência inclusiva ocorreu na sala dos advogados localizada na Penitenciária de Aracaju, sendo mesários os próprios servidores da Seccional. Ainda assim, o número de presos provisórios é reduzido em relação à população carcerária.

Propor uma reforma política, que permitisse a efetivação de uma democracia real e inclusiva, sempre esteve na pauta da OAB como um dos pontos prioritários do seu trabalho. Nos últimos dez anos da instituição, em todas as gestões, o Conselho Federal apresentou ao Congresso Nacional propostas legislativas que apontavam a Reforma Política como fundamental ao desenvolvimento democrático do Brasil, especialmente no que se refere à regulamentação do art. 14 da Constituição Federal. Entendeu-se, no passado e agora, que é indispensável o aprofundamento da democracia participativa - transparente e equânime - em relação a uma reforma que fizesse do povo o principal elemento democrático, remetente e destinatário das coisas públicas.

Além da utilização dos instrumentos de constitucionais de democracia participativa, a OAB apoiou várias políticas afirmativas, desde as cotas sociais até as cotas raciais. É que a OAB sempre diferenciou o direito de votar do próprio direito de ser efetivamente votado. No que se refere à participação das mulheres, apoiou as seguintes alterações legislativas: a) a *Lei nº 9.100/1995*, que regeu as eleições de 2006, que determinou que pelo menos 20% (vinte por cento) das vagas de cada partido ou coligação deveria ser destinado segundo o critério de gênero; b) a *Lei nº 9.504/1997*

(*Lei das Eleições*), que determinou que no pleito geral de 1998 o percentual mínimo de cada sexo fosse de 25% (vinte e cinco por cento) e, nas eleições posteriores, o percentual mínimo de 30% (trinta por cento); c) em 2009, a reforma eleitoral introduzida pela *Lei n° 12.034*, que instituiu novas disposições na *Lei dos Partidos Políticos (Lei n° 9.096/1995)* de forma a privilegiar a promoção e difusão da participação feminina na política; d) em 1985, o direito de voto dos analfabetos.

Exatamente para reduzir os efeitos do hiato apurado entre a democracia formal e a democracia real, a sociedade civil, mais uma vez, mobilizou-se para fazer da inclusão eleitoral o seu novo projeto de iniciativa popular. Registre-se, neste campo, que a proposta é fruto de uma coalizão que agrega centenas organizações da sociedade civil, dentre elas a OAB, a CNBB, a Plataforma, o MCCE, a ABONG, a UNE e o INESC. Este novo instrumento de mobilização popular, denominado *Reforma Política Democrática e Eleições Limpas*, dedica atenção especial aos excluídos da democracia, como se observa dos quatros principais tópicos postos no seu site oficial¹⁶:

Proibição do financiamento de campanha por empresas e adoção do Financiamento Democrático de Campanha;
Eleições proporcionais em dois turnos;
Paridade de gênero na lista pré-ordenada;
Fortalecimento dos mecanismos da democracia direta com a participação da sociedade em decisões nacionais importantes;

As propostas da *Coalizão*, é bem verdade, não modificam cláusulas históricas de proteção ao patrimonialismo acolhidas pela *Constituição de 1988*. Tampouco atinge o conservadorismo do Poder Judiciário que criminaliza os movimentos sociais e os afasta do processo decisório. Não atacam o oligopólio das comunicações e a privatização dos interesses nacionais. Estas mudanças profundas exigem uma alteração radical do paradigma constitucional, somente atingíveis através do que o mestre cearense Paulo Bonavides apontou como consequência de um apurado processo revolucionário:

¹⁶ <http://www.reformapoliticademocratica.org.br/conheca-o-projeto/>

*A revolução sempre constrói uma realidade diferente. No Brasil falta ao povo, atraído de elites falsamente representativas, recobrar a razão libertária de seu destino.*¹⁷

O projeto de iniciativa popular apresentado pela *Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas*, todavia, representa a mais avançada proposta popular que busca expressar o pensamento de uma sociedade que clama por mudanças profundas na estrutura patrimonialista do Estado brasileiro. Utilizando o instrumento constitucional de democracia participativa, ela traz como unidade central a busca da democracia real. Entenderam as entidades proponentes, acertadamente, que a responsabilidade pela concretização da *Reforma Política* não pertence apenas aos políticos. É de todo o povo, pois, como diz a Constituição (artigo 1º, parágrafo único), é dele, afinal, que *todo o poder emana*. É ele o soberano e, como tal, não pode estar - como tem absurdamente estado ao longo de toda a nossa história - ausente do processo que, em suma, decide e define o seu destino. Daí a importância fundamental da cidadania como indissociável ao processo civilizatório e à própria legitimidade democrática, como bem lembrou Ronaldo Dworkin:

*Nenhum governo é legítimo a menos que demonstre igual consideração pelo destino de todos os cidadãos sobre os quais se afirme seu domínio e aos quais reivindique fidelidade. A consideração igualitária é a virtude soberana da comunidade política – sem ela o governo não passa de tirania*¹⁸.

Não se pode esquecer que a efetivação de instrumentos de democracia direta já foi praticada no Brasil sem danos à própria democracia, mesmo porque manejados com sabedoria e eficácia. Como se recorda, instado a se manifestar, em 1962, o povo rejeitou o parlamentarismo - e, com ele, o golpe. Mostrou-se lúcido e determinado quando, também por democracia direta, manteve o presidencialismo e a República em 1993. Estes exemplos mostram que o povo foi soberano, bem assim que

¹⁷ (BONAVIDES, Paulo, As bases da democracia participativa, disponível no site http://www.achegas.net/numero/vinteeseite/p_bonavides_27.htm)

¹⁸ DWORKIN, Ronaldo. *A Virtude Soberana: a teoria e a prática da igualdade*, 2ª edição, São Paulo: Martins Fontes, 2011, p. IX

soube votar e legislar. Prova disso é que a primeira lei de iniciativa popular aprovada pelo Congresso - a 9.840, de 1999 -, de combate à corrupção eleitoral, tem sido eficaz instrumento de saneamento das instituições políticas. Mesmo caminho trilhado pela *Lei Complementar 135/2010*, conhecida como *Lei da Ficha Limpa*.

A *Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas* entendeu que a cidadania não deve renunciar, em hipótese nenhuma, da política, caso pretenda viver em ambiente civilizado, dentro dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Reforçou que, para isso, teria que ajustar a sua política à expectativa e às necessidades de sua sociedade. E para que a política exerça sua missão, é preciso que concilie inclusão social, funcionalidade, ética e representatividade. Quando um desses fatores falha, a política também falha, tornando-se impotente. As propostas incorporadas pela *Reforma Política Democrática e Eleições Limpas*, como concebidas, pensam mais nas próximas gerações do que nas próximas eleições, buscando-se saídas e soluções que superem a histórica dicotomia entre a democracia formal e a democracia real.

Ademais, percebeu a *Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas* que é indispensável que se estabeleça um novo critério - transparente e equânime - em relação ao financiamento de candidaturas. No tempo atual, como demonstrado na evolução histórica apresentada, é o poder econômico representado pelo capital privado quem financia e, simultaneamente, faz-se remetente e destinatário da democracia. Neste campo, a proposta da *Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas*, aprovada pela unanimidade de seus integrantes, inclui, entre outras medidas saneadoras, o cerne das distorções na representação democrática: a proibição da influência do poder econômico no processo eleitoral, representado na possibilidade das empresas transformarem financiamento eleitoral em investimento econômico. Afinal, empresa não é povo - e como tal não foi constitucionalmente convidada para o banquete eleitoral.

No Brasil, o detentor do poder econômico, além de ser guindado ao poder político, quando financia o processo eleitoral, em contrapartida, cobra o investimento em moeda política, geralmente através do que se conhece como “caixa dois”, transformando os atos governativos em formas concretas de “favores” marcados pelo carimbo da corrupção ou das obras e serviços precários. Os grandes conglomerados financeiros dão-se ao luxo de financiar indistintamente todos os candidatos apontados

como eleitoralmente viáveis, tornando-se previamente os verdadeiros vencedores das eleições. Disso resulta, além das numerosas transgressões éticas, a privatização do Estado, que passa a ter suas políticas revertidas em benefício dos que financiaram os eleitos, e não do contribuinte que o sustenta com seus impostos. O fortalecimento do poder econômico implica no enfraquecimento dos trabalhadores, dos pobres e todos aqueles que não terão igualdade de armas na disputa eleitoral, mantendo, mais vez, a histórica exclusão de parte do povo brasileiro. Eis o texto proposto:

Art. 2º. Os artigos adiante enumerados da Lei 9.504, de 30 de setembro de 2007, que tratam do registro, substituição de candidatos, do financiamento, da fiscalização das eleições e do horário gratuito, passam a vigorar com os seguintes acréscimos e alterações:

Art. 17-A pessoas jurídicas são proibidas de efetuar, direta ou indiretamente, doações para as campanhas eleitorais.

O projeto de iniciativa popular quebra, desta forma, a dicotomia entre a democracia formal e democracia real, revogando o sistema de governo que sempre conjugou democracia através da lógica excludente do patrimonialismo e do recrutamento do governante pelo elemento social, econômico, racial e de gênero. Daí porque quatro fatores foram observados no que se refere à efetiva inclusão das mulheres, dos negros e dos índios: a) acabar com persistente marginalização do povo, impedido de participar diretamente das grandes decisões políticas, não só na esfera nacional, mas também no plano local; b) acabar com a representação popular falseada, que acabou criando um pequeno mundo político irresponsável, cada vez mais distanciado da realidade social; c) reservar metade dos cargos em disputa segundo o critério da inclusão de gênero, revogando a ineficiente fórmula de que somente seriam reservas as vagas de candidatura e não as de provimento eleitoral¹⁹; d) aumentar a participação no fundo partidário para os partidos que apresentem candidatos

¹⁹ Art. 2º. [*caput* já mencionado]

Art. 5º-A [...]

§ 3º A lista, que deverá ser registrada perante a Justiça Eleitoral até o dia 05 de julho do ano da eleição, será composto segundo o critério da alternância de sexo, respeitando a paridade.

integrantes dos grupos tradicionalmente excluídos da democracia, com a majoração em 3% (três por cento) do valor devido²⁰.

Em conclusão, a *Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas* pretende escrever uma nova História da Democracia, não mais registrada pelas tintas dos que se sentem aquinhoados pelo *direito de ter* a propriedade das pessoas e das coisas, protegidos pela religião, amparados pela força das armas, pelo controle do Estado, ou pela junção de todos eles. Quer, de fato e de direito, que a democracia brasileira acabe com a histórica contradição entre o mundo formal e o real, evitando o paradoxo de que quanto mais se amplia a consciência internacional em torno da democracia, mais se produzem modalidades de pervertê-la, excluindo do povo do seu pleno acesso. Sabe-se que a reforma política não é panaceia, nem um fim em si mesmo. É ponto de partida para a restauração da confiança popular na democracia brasileira. E se feita em profundidade, sob a supervisão da sociedade civil e levando em conta sua natureza plural, há de conferir respeitabilidade ao processo político, aos próprios legisladores e os governantes. Democracia sem excluídos é sinônimo de democracia formalmente real.

²⁰ Art. 2º. [*caput* já mencionado]

Art. 18 [...]

§ 3º A dotação do fundo do Fundo Democrático de Campanha destinada aos partidos ou coligações será majorada em três por cento sempre que o partido ou a coligação apresentar candidato ou candidata incluído em segmentos sociais sub-representados.

SOBRE A MUDANÇA DO REGIME POLÍTICO NO BRASIL

*Fábio Konder Comparato*¹

Infelizmente, continuamos a crer que uma simples reforma do sistema político brasileiro bastaria para colocá-lo nos eixos, quando, na verdade, são esses próprios eixos que necessitam ser mudados; ou seja, os dois elementos estruturantes de todo regime político: o poder supremo, de um lado, a mentalidade e os costumes sociais, de outro lado.

Supremo é o poder político não submetido a nenhum outro, e dotado de competência jurídica para alterar o sistema em seu conjunto. É o que, desde Jean Bodin, na segunda metade do século XVI, se passou a denominar **soberania**. Já a expressão moderna mentalidade social indica o conjunto de valores éticos, crenças e opiniões dominantes, dando origem a costumes sociais consolidados.

Durante milênios, em todas as civilizações mundo afora, mentalidade e poder foram moldados pela fé religiosa. O fundamento ético da conduta humana era de natureza sobrenatural. Tudo mudou, porém, a partir do início da era moderna e do nascimento da civilização capitalista na Baixa Idade Média europeia. Houve o enfraquecimento progressivo da fé religiosa e a construção de uma nova estrutura sociopolítica, diversa daquela própria das civilizações de origem indo-europeia, nas quais a sociedade era dividida em três estamentos: o clero, a nobreza e os servos agrícolas. Doravante, o poder foi, aos poucos, sendo transferido dos dois primeiros estamentos para a nova classe surgida nos “burgos de fora”, ou seja, além dos limites territoriais dos feudos; classe essa que, por isso mesmo, passou a ser denominada a burguesia.

Ao mesmo tempo, despontava na Europa Ocidental uma mentalidade coletiva de cunho individualista e mercantil, com o abandono das tradições comunitárias ancestrais.

No continente americano, essa nova organização social capitalista foi implantada já no início da colonização ibérica, no século XVI.

¹ Professor Emérito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Doutor em Direito da Universidade de Paris, Doutor *Honoris Causa* da Universidade de Coimbra, Titular da Medalha Rui Barbosa da Ordem dos Advogados do Brasil.

Vejamos, pois, a formação do nosso regime político, à luz dos elementos fundamentais que acabam de ser indicados.

1. A Formação do Sistema Político Brasileiro

A doença, por assim dizer, congênita da organização sociopolítica brasileira manifesta-se, tanto no nível da estrutura de poder, quanto no da mentalidade e dos costumes sociais, como se passa ver.

1.1. A tradicional estrutura dúplice de poder na sociedade brasileira

Desde o início do processo colonial no Brasil, de cunho nitidamente capitalista, formou-se entre nós uma oligarquia binária, na qual o poder político supremo é exercido pelos grandes proprietários e empresários, em estreita colaboração com os principais agentes do Estado.

Segundo a análise marxista, com a instauração do capitalismo os verdadeiros titulares do poder político passaram a ser os integrantes da classe burguesa, permanecendo os agentes públicos como seus mandatários, ou melhor, seus prepostos (como os caixeiros nas lojas comerciais). Em contraste com essa análise, Max Weber sustentou que a partir de fins do século XIX, ter-se-ia instaurado nas sociedades modernas do Ocidente – tendendo a daí espalhar-se pelo resto do mundo – um regime de autonomia do estamento burocrático. Como sabido, Raymundo Faoro procurou aplicar ao Brasil essa análise weberiana.²

Nenhuma dessas interpretações unilaterais, entretanto, me parece aceitável para o caso brasileiro. Os dois grupos dominantes acima nomeados – agentes estatais e potentados privados – sempre atuaram em íntima associação, estabelecendo-se entre eles aquela “dialética da ambigüidade” a que se referiu o historiador José Murilo de Carvalho, ao retomar uma expressão cunhada pelo sociólogo Guerreiro Ramos.³ Em toda a nossa evolução histórica, a realidade do poder político permaneceu encoberta pelas aparências oficiais. Oficialmente, os agentes do Estado são servidores

² Cf. *Os Donos do Poder – Formação do Patronato Político Brasileiro*, 1ª edição, 1958; 3ª edição revista, 2001.

³ Cf. José Murilo de Carvalho, *I A Construção da Ordem, II Teatro de Sombras*, Rio de Janeiro (Editora UFRJ – Relume Dumará), 2ª ed., p. 212.

do soberano: os antigos monarcas e atualmente o povo. Por sua vez, os grandes proprietários e empresários procuram mostrar-se sempre subordinados ao poder burocrático estatal. Na realidade, ambos esses grupos exercem conjuntamente o poder supremo, e é graças a essa colaboração que cada qual logra realizar o seu próprio interesse estamental ou de classe.

Se bem analisarmos a nossa História, veremos que a sucessão dos diferentes regimes políticos corresponde à abertura de um conflito não superado entre os dois grupos sociais detentores do poder supremo.

Nossa Independência ocorreu, quando as Cortes de Lisboa não permitiram que os mais altos cargos administrativos fossem ocupados, não mais por portugueses vindos da metrópole, mas por pessoas indicadas pelos grandes proprietários rurais.

A proclamação da República resultou da não aceitação, por parte das nossas Forças Armadas, de continuarem a exercer, após a Guerra do Paraguai, um papel subalterno no quadro dos poderes públicos. Esse desconforto da corporação militar foi habilmente aproveitado pelos grandes fazendeiros, possuidores de abundante escravaria, decepcionados com a Lei do Ventre Livre e a Lei Áurea, impostas pelo imperador.

A Revolução de 1930 eclodiu como fruto da divergência profunda, surgida no conjunto da classe senhorial agrícola, com a política governamental de apoio exclusivo à cafeicultura, após a crise econômica mundial de 1929.

Na gênese do golpe de Estado de 31 de março de 1964, igualmente, encontramos uma profunda cisão lavrada entre grande parte dos agentes políticos eleitos pelo povo e a classe dos latifundiários e empresários urbanos. Nos últimos anos do regime constitucional de 1946, a possibilidade de conciliação entre esses grupos tornou-se cada vez mais reduzida, com o progresso eleitoral dos novos partidos e líderes populares, que se opunham à dominação tradicional dos potentados privados. Deve-se notar, aliás, que naquela época boa parte de nossas classes médias começou a abandonar sua tradicional colocação à direita do espectro político, passando a apoiar as chamadas “reformas de base” do governo João Goulart: a agrária, a bancária, a tributária e a política de repúdio ao capital estrangeiro. Era natural, nessas circunstâncias, que os investidores capitalistas e os grandes empresários, nacionais e estrangeiros, temerosos com a perspectiva de uma “comunização” do país, apelassem às Forças Armadas, a fim de que estas depusessem os governantes em

exercício e os substituíssem por mandatários dos potentados privados, segundo nossa velha herança histórica. Os homens do grande capital acabaram, afinal, por aceitar a instalação de um regime francamente autoritário, ao perceber que somente assim continuariam a ter seus interesses econômicos protegidos. Aliás, já Tito Lívio, em sua *História Romana* (Livro III, capítulos XL e XLI), observara que os patrícios, quando temerosos de que a plebe acesse ao poder político, acabavam por aceitar a supressão das liberdades públicas.

Afinal, a aliança entre os donos do capital e os agentes estatais é congênita ao surgimento do capitalismo. Como bem assinalou o grande historiador francês Fernand Braudel, que lecionou na Universidade de São Paulo logo após a sua fundação, “o capitalismo só triunfa quando se identifica com o Estado; quando é o Estado”.⁴

O fato é que o pequeno reino português desde cedo tornou-se um dos primeiros centros de desenvolvimento da civilização capitalista.

A partir do reinado de D. João I, inaugurador da dinastia de Avis na segunda metade do século XIV, Portugal conheceu a grande revolução dos tempos modernos. Rompeu-se, então, a milenar tripartição estamental, própria das civilizações de origem indo-europeia, com os dois estamentos privilegiados – e clero e a nobreza – colocados bem acima do *Tiers État*, composto pelo “vulgo vil sem nome” de que falava Camões.

O Mestre d’Avis, assumindo o trono logo após a grande crise de 1383 – 1385 entre Portugal e Castela, afastou da Corte a nobreza favorável à aliança entre ambas as Coroas ibéricas, e chamou a si um grupo cada vez mais numeroso de “legistas” (profissionais do Direito), militares e comerciantes, atribuindo-lhes a missão de servi-lo diretamente na luta pela manutenção da independência do reino.

A grande aventura colonial, desenvolvida a partir da descoberta da América e da abertura do caminho marítimo para as Índias, teve, desde o início, um caráter nitidamente mercantil. O próprio rei tornou-se o primeiro comerciante do reino. Ou seja, como bem definiu Alexandre Herculano, fundou-se em Portugal um regime de capitalismo político.⁵

Como órgão auxiliar do monarca, ao lado dos burgueses acima indicados, passou a atuar, sobretudo a partir das primeiras experiências de exploração mercantil e

⁴ *La dynamique du capitalisme*, Éditions Flammarion, 2008, p. 68.

⁵ *História de Portugal*, 8ª ed., Lisboa (Bertrand), t. I, p. 99.

colonial em outros continentes, a Igreja Católica. A monarquia lusitana havia obtido do papado o privilégio do padroado régio, que habilitava o monarca a propor a criação de novas dioceses, de escolher os bispos e propor sua sagração ao papa. A isso ainda se aduziu o chamado *beneficium*, que era o poder de o rei aprovar previamente as normas e determinações da Santa Sé, destinadas ao reino.

Pois bem, moldando-se à estrutura da oligarquia binária – potentados privados e agentes estatais –, aqui consolidada desde o início da exploração colonial, os eclesiásticos adotaram, como integrantes do Estado, a mentalidade e as práticas mercantis então predominantes. Para citar apenas um exemplo, em 1759, quando de sua expulsão do Brasil, revelou-se que o patrimônio da Companhia de Jesus compreendia 17 fazendas de açúcar e 7 fazendas de gado com mais de 100.000, todas elas operadas com base no trabalho escravo; além de 186 prédios de renda, somente na cidade do Salvador.⁶

No sistema das capitanias hereditárias, por primeiro instalado no Brasil, a autoridade máxima local, o capitão-donatário, era dotado de todos os atributos régios, notadamente o poder militar, e desenvolvia pessoalmente a atividade de exploração mercantil da terra. Sobrevindo o regime de governo-geral, inaugurado por Tomé de Souza em 1549, garantiu-se, em benefício de alguns senhores de engenho designados pela Coroa, o oligopólio oficial da produção de açúcar. “O ser senhor de engenho”, asseverou Antonil em sua obra de 1711,⁷ “é título a que muitos aspiram, porque traz consigo o ser servido, obedecido e respeitado de muitos”.

Sucedeu que entre os dois grupos oligárquicos estabeleceram-se, ao longo dos primeiros séculos da colonização, estreitas relações de parentesco, amizade e compadrio.⁸

Os agentes para cá enviados pela Coroa portuguesa em pouco tempo tornavam-se sócios ocultos dos grandes senhores rurais, e acabavam por adquirir terras ou exercer pessoalmente o comércio, sempre livres de qualquer controle por parte das autoridades metropolitanas.

⁶ C. R. Boxer, *The Portuguese Seaborne Empire 1415 – 1825*, cit., p. 329.

⁷ *Cultura e Opulência do Brasil*, Editora Itatiaia Limitada e Editora da Universidade de São Paulo, 1982, pág. 75.

⁸ Cf. Stuart B. Schwartz, *Sovereignty and Society in Colonial Brazil – The High Court of Bahia and its Judges 1609-1751*, University of California Press, 1973, capítulo XIII (*The Brazilianization of Bureaucracy*).

Em toda a fase colonial, o monarca português, mesmo (e talvez, sobretudo) durante o período em que o Marquês de Pombal foi o ministro onipotente de D. José I, exerceu uma soberania meramente simbólica.

Na defesa das populações indígenas, o Padre Vieira não se cansou de denunciar no Brasil o poder absoluto dos grandes proprietários agrícolas, estreitamente associados à burocracia administrativa local, e esta raramente submetida ao controle hierárquico da Coroa. Entre Portugal e as terras brasileiras, aliás, até o século XVIII havia uma só viagem marítima por ano; o que obviamente deixava os altos funcionários metropolitanos, para cá nomeados, com as mãos livres para exercer um poder oficial sem controles.

No sermão pregado na ocasião em que o Estado do Grão-Pará e Maranhão se repartiu em dois governos, sendo estes assumidos por pessoas particulares, Vieira caracterizou a impotência do monarca em terras brasileiras, com o emprego da famosa metáfora do sol e da sombra:

A sombra, quando o sol está no zênite, é muito pequenina, e toda se vos mete debaixo dos pés; mas quando o sol está no oriente ou no ocaso, essa mesma sombra se estende tão imensamente, que mal cabe dentro dos horizontes. Assim nem mais nem menos os que pretendem e alcançam os governos ultramarinos. Lá onde o sol está no zênite, não só se metem estas sombras debaixo dos pés do príncipe, senão também dos de seus ministros. Mas quando chegam àquelas Índias, onde nasce o sol, ou a estas, onde se põe, crescem tanto as mesmas sombras, que excedem muito a medida dos mesmos reis de que são imagens.”⁹

Durante todo o Império, os principais agentes públicos – legisladores, magistrados, presidentes de província – eram oriundos da classe latifundiária. Mais de três quartos dos títulos nobiliárquicos outorgados por D. Pedro II foram de barão;

⁹ Padre António Vieira, *Sermões Pregados no Brasil, I – A guerra e a política na colônia*, seleção e ordenação, prefácio e notas por Hernani Cidade, vol. II, Lisboa, Agência Geral das Colônias, MCMXI, p. 275.

sabendo-se que o baronato era reservado especialmente pelo imperador aos grandes proprietários rurais.¹⁰

Analogamente, no período da chamada República Velha, a ligação do Poder Executivo, tanto federal quanto estadual, aos grandes fazendeiros foi a regra. Nas regiões interioranas, os coronéis da Guarda Nacional concentravam em si todos os poderes, e essa tradição de mandonismo privado local permanece até hoje nos rincões mais atrasados do país.¹¹

A partir da Revolução de 30, além dos grandes proprietários rurais surgiu o empresariado industrial, como sócio do Estado. E desde o último quartel do século passado, com o advento da globalização capitalista, sócios ocultos dos diferentes governos passaram a ser os banqueiros e as empresas de agronegócio.

1.2. O povo despido de todo poder

Quando Tomé de Souza desembarcou na Bahia, em março de 1549, munido do seu famoso Regimento do Governo, e flanqueado de um ouvidor-geral, um provedor-mor, um capitão-mor da costa, além de 1.200 funcionários, civis e militares, bem como de cinco jesuítas chefiados pelo Padre Manoel da Nóbrega, a organização político-administrativa do Brasil, como país unitário, principiou a existir, após o descentralismo senhorial das capitânicas hereditárias. Notava-se apenas uma lacuna: não havia povo. A população indígena, estimada na época em um milhão e meio de almas, não constituía, obviamente, o povo da nova entidade política; tampouco o formavam os degredados aqui desembarcados em número crescente a partir de 1530, ou os funcionários que acompanharam o Governador Geral. Em suma, tivemos organização estatal antes de ter povo.

Foi este, na verdade, o primeiro ato, de uma longa série de eventos, em que começamos pelo fim, numa incontida impaciência de colher os frutos antes de plantar as árvores.

“Foi-se vendo pouco a pouco”, escreveu o jovem Alceu Amoroso Lima nos anos vinte do século passado, “e até hoje o vemos ainda com surpresa, por vezes, que o Brasil se formara às avessas, começara pelo fim. Tivera Coroa antes de ter Povo.

¹⁰ Cf. José Murilo de Carvalho, *I - A Construção da Ordem, II - Teatro de Sombras*, 2ª ed., p. 237.

¹¹ Cf. o estudo já clássico de Victor Nunes Leal, *Coronelismo, Enxada e Voto*.

Tivera parlamentarismo antes de ter eleições. Tivera escolares superiores antes de ter alfabetismo. Tivera bancos antes de ter economias. Tivera salões antes de ter educação popular. Tivera artistas antes de ter arte. Tivera conceito exterior antes de ter consciência interna. Fizera empréstimos antes de ter riqueza consolidada. Aspirara a potência mundial antes de ter a paz e a força interior. Começara em quase tudo pelo fim. Fora uma obra de inversão, produto (...) de um longo oficialismo”.¹²

Debalde procura-se o povo, nos principais fastos de nossa História. Ele teima em permanecer ausente, privado de palavra. É assim mesmo que Vieira o descreve, no sermão da visitação de Nossa Senhora, pregado por ocasião da chegada à Bahia do Marquês de Montalvão, Vice-Rei do Brasil, em junho de 1640: “*Ut facta est vox salutationis tuae in auribus meis, exultavit in gaudio infans*. “Começemos por esta última palavra”, propôs o grande pregador. “Bem sabem os que sabem a língua latina, que esta palavra, *infans*, infante, quer dizer o que não fala. Neste estado estava o menino Batista, quando a Senhora o visitou, e neste permaneceu o Brasil muitos anos, que foi, a meu ver, a maior ocasião de seus males. Como o doente não pode falar, toda a outra conjectura dificulta muito a medicina. (...) O pior acidente que teve o Brasil em sua enfermidade foi o tolher-se-lhe a fala: muitas vezes se quis queixar justamente, muitas vezes quis pedir o remédio de seus males, mas sempre lhe afogou as palavras na garganta, ou o respeito, ou a violência; e se alguma vez chegou algum gemido aos ouvidos de quem o devera remediar, chegaram também as vozes do poder, e venceram os clamores da razão”.

O desprezo, misturado de receio, que os nossos oligarcas sempre manifestaram em relação ao povo foi claramente expresso desde que, com a vinda da família real portuguesa ao Brasil em 1808, esboçou-se nossa independência política. Uma boa ilustração desse misto de despreço e temor foi dada por Hipólito José da Costa, no *Correio Braziliense* de maio de 1811, editado então em Londres.¹³ Disse ele:

Ninguém deseja mais do que nós as reformas úteis; mas ninguém aborrece, mais do que nós, que essas reformas sejam feitas pelo povo; pois conhecemos as más conseqüências desse

¹² *Política e Letras*, in Vicente Licínio Cardoso, *À Margem da História da República*, tomo II, Câmara dos Deputados/Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 51.

¹³ *Apud* Barbosa Lima Sobrinho. *Antologia do Correio Braziliense*, Livraria Editora Cátedra (Rio de Janeiro), em convênio com o Instituto Nacional do Livro (Brasília), 1977, pp. 79/80.

modo de reformar; desejamos as reformas, mas feitas pelo governo; e urgimos que o governo as deve fazer enquanto é tempo, para que se evite serem feitas pelo povo.

A Independência, que paradoxalmente não foi o resultado de uma revolta do povo brasileiro contra o rei de Portugal, mas, ao contrário, do povo português contra o rei no Brasil, não suscitou – é escusado dizê-lo – o menor entusiasmo popular. Um observador judicioso, como Saint-Hilaire, pôde testemunhar: “A massa do povo ficou indiferente a tudo, parecendo perguntar como o burro da fábula: – Não terei a vida toda de carregar a albarda?”¹⁴ E prosseguiu:

O povo nada ganhou absolutamente com a mudança operada. A maioria dos franceses lucrou com a Revolução que suprimiu os privilégios e direitos auferidos por uma casta favorecida. Aqui, lei alguma consagrava a desigualdade, todos os abusos eram o resultado do interesse e dos caprichos dos poderosos e dos funcionários.¹⁵ Mas são estes homens que, no Brasil, foram os cabeças da Revolução; não cuidavam senão em diminuir o poder do Rei, aumentando o próprio. Não pensavam, de modo algum, nas classes inferiores. Assim, o pobre lastima o Rei e os capitães-generais, porque não sabe mais a quem implorar apoio.

A mesma cena, com personagens diferentes, repetiu-se em 15 de novembro de 1889, quando a insurreição do Marechal Deodoro e sua tropa contra o Gabinete do Primeiro Ministro Ouro Preto (mas não contra o Imperador!) provocou o fim do regime monárquico. “O povo assistiu àquilo bestializado, atônito, surpreso, sem conhecer o que significava”, lê-se na carta, tantas vezes citada, de Aristides Lobo a um amigo. “Muitos acreditavam sinceramente estar vendo uma parada”. Tal não impediu, no entanto, que a proclamação da república pelos membros do governo provisório principiasse pela invocação do povo; o que levou o representante diplomático norte-

¹⁴ *Apud* Sérgio Buarque de Holanda, *Raízes do Brasil*, 5ª ed. revista com prefácio de Antonio Candido, Rio de Janeiro (Livreria José Olympio Editora), p. 120.

¹⁵ Ressalte-se a clara indicação dos dois grupos sociais que sempre exerceram a soberania entre nós.

americano no Rio de Janeiro, embora francamente favorável ao novo regime, a deplorar, em despacho endereçado em 17 de dezembro de 1889 ao Secretário de Estado, em Washington, o pouco caso que assim se fazia da vontade popular.¹⁶

A Revolução de 1930, por muitos reconhecida como data marcante de nossa evolução político-social, foi desencadeado sob o *slogan* do Presidente de Minas, Antonio Carlos: – “Façamos a revolução antes que o povo a faça”.

Desde a Constituição de 1934, nossas Cartas Políticas declaram solenemente que o povo é a fonte de onde emanam todos os poderes. Mas ninguém, razoavelmente arguto, pode ignorar que tal declaração constitucional não passa de simples retórica. A preocupação maior do binômio oligárquico, que desde sempre exerceu entre nós a soberania efetiva – os potentados econômicos privados e os grandes agentes estatais – é que o povo acabe se dando conta dessa usurpação permanente do poder político supremo, de que é declarado titular, e queira chamar a si, enfim, o exercício da soberania.

Exemplo recente dessa preocupação é o protesto dos nossos oligarcas contra o Decreto nº 8.243, editado pela Presidenta da República em 23 de maio de 2014, instituindo a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social. Malgrado tal decreto seja mera consolidação de disposições regulamentares anteriores e não dê ao povo nenhum poder decisório, um senador apresentou projeto de decreto legislativo, sustentando os seus efeitos.

1.3. O sistema dúplice dos nossos ordenamentos jurídicos

Na verdade, a duplicidade oligárquica que aqui desde cedo existiu deu origem a um ordenamento político permanentemente dúplice, nos dois sentidos da palavra: dobrado e dissimulado.

Durante o período colonial, o direito escrito – as Ordenações do Reino, acrescidas das leis, provisões e alvarás posteriores, bem como dos assentos da Casa da Suplicação – vinha todo da metrópole; ou seja, tinha o sabor de regras importadas, estranhas ao nosso meio. A tais regras devia-se respeito, mas não necessariamente

¹⁶ Apud Sérgio Buarque de Holanda, *História Geral da Civilização Brasileira, II – O Brasil Monárquico*, t. 5 *Do Império à República*, Difusão Europeia do Livro, São Paulo, 1972, p. 347.

obediência, à semelhança da máxima difundida em toda a América Espanhola: *las Ordenanzas del Rey Nuestro Señor se acátan pero no se cúmplen*.

Para a construção, ano após ano, desse sistema de *trompe l'oeil*, como dizem os franceses – vale dizer, o direito oficial posto artificialmente em relevo, a fim de criar a ilusão de corresponder à realidade –, muito contribuíram os altos funcionários enviados de Portugal, os quais, aqui chegados, estabeleciam desde logo uma aliança tácita com os grandes senhores rurais, imunes a toda fiscalização da metrópole.

Análoga duplicidade foi estabelecida logo após a nossa Independência. Como bem salientou Sérgio Buarque de Holanda,¹⁷ “difícilmente se podem compreender os traços dominantes da política imperial, sem ter em conta a presença de uma Constituição ‘não escrita’ que, com a complacência dos dois partidos, se sobrepõe em geral à Carta de 1824 e ao mesmo tempo vai solapá-la”.

Assim é que, durante o Império, tudo o que dizia respeito à escravidão negra, pedra fundamental sobre a qual se assentou, durante quase quatro séculos, o edifício de nossa economia, era regulado por um duplo direito: o oficial, meramente ostentado, e o real, efetivamente aplicado. Exemplo maior foi o da Lei de 7 de novembro de 1831. Ela foi promulgada durante a Regência, em cumprimento a um tratado internacional que celebramos com a Inglaterra em 1826. Pelo teor desse diploma legal, eram declarados livres “todos os escravos, que entrarem no território ou portos do Brasil, vindos de fora”. Eles seriam reexportados “para qualquer parte da África”, e os “importadores” sujeitos a processo penal; entendendo-se por “importadores”, não só o comandante, o mestre e o contramestre da embarcação, mas também os armadores da expedição marítima, bem como todos aqueles que “cientemente comprarem como escravos” as pessoas ilegalmente trazidas ou desembarcadas no Brasil. Ora, como se tratava simplesmente de uma “lei para inglês ver”, nenhuma das penalidades nela cominadas foi jamais aplicada. Calcula-se terem sido para aqui contrabandeados como escravos, desde a promulgação daquele diploma legal até 1850 – quando entrou em vigor a Lei Eusébio de Queiroz, que pôs fim ao tráfico negreiro – nada menos do que 750 mil africanos.

A verdade é que o embuste democrático, tanto aqui quanto alhures, sempre foi patrocinado, desde o início do século XIX, pela classe dos grandes capitalistas e empresários, sob a forma de um governo dito representativo. A nação ou o povo são

¹⁷ *História Geral da Civilização Brasileira, II – O Brasil Monárquico, 5 – Do Império à República*, p. 21.

exibidos como atores no prosccênio, enquanto os verdadeiros protagonistas conduzem a peça nos bastidores. Entre nós, durante o período imperial, essa manigância foi ainda mais grosseira, quando se pensa que, além das mulheres e dos cidadãos mais pobres – os quais só votavam no primeiro turno das eleições legislativas, segundo o sistema de representação censitária – contávamos com uma imensa população escrava.

Tal como nos Estados Unidos da América do Norte, nossa mal chamada “elite política” considerava plenamente compatível a servidão pessoal com a República e a Democracia. No Manifesto Republicano de 1870, *democracia*, ou expressões cognatas, tais como *solidariedade democrática*, *liberdade democrática*, *princípios democráticos* ou *garantias democráticas*, aparecem nada menos do que 28 vezes. Nem uma palavra, entretanto, é dita sobre a escravidão.

Foi, assim, natural considerar que, abolida e escravidão e proclamada a República, houvesse sido definitivamente instalada a democracia em nosso país. Em Mensagem ao Congresso Legislativo de São Paulo no quadriênio 1912-1916, Francisco de Paula Rodrigues Alves, que havia sido Presidente da República de 1902 a 1906, pôde declarar *en passant*, como se se tratasse de simples lugar comum: “Entre nós, em um regime de franca democracia e completa ausência de classes sociais...”¹⁸ Ninguém se dava conta do fato incômodo de que, à época em que foram ditas tais palavras, o eleitorado nacional – ou seja, a parte ativa do povo dito soberano – não ultrapassava 1,5% da população total do país.

Nos 20 anos decorridos, desde 1994 – quando pela primeira vez as empresas puderam fazer doações para as campanhas eleitorais – até 2014, o total de gastos oficialmente declarados pelos candidatos à presidência da República aumentou em 380%. Em todas as eleições presidenciais, na vigência da atual Constituição, a coligação partidária vencedora foi a que declarou o maior gasto.

Tudo isso com a agravante de que as leis eleitorais são votadas e sancionadas pelos principais interessados. Ou seja, trata-se de uma legislação em causa própria. Não podemos, portanto, deixar de indagar: – Quem é, afinal, o verdadeiro eleitor neste país?

¹⁸ Cf. *Galeria dos Presidentes de São Paulo – Período Republicano 1889 – 1920*, organização de Eugenio Egas, S. Paulo, Publicação Oficial do Estado de S. Paulo, 1927.

1.4. Traços marcantes de nossa mentalidade coletiva

A estrutura de poder, própria do capitalismo escravista aqui instalado durante quase quatro séculos, marcou fundamente nossa mentalidade e nossos costumes políticos. Ela forjou, sobretudo no seio da multidão dos pobres de todo gênero – os nascidos “para mandados e não para mandar”, conforme a saborosa expressão camoniana¹⁹ – um espírito de submissão, incompatível com a vivência democrática. “Neste Estado”, disse peremptoriamente o Padre Antonio Vieira a D. João IV em 1655, “há uma só vontade e um só entendimento e um só poder, que é o de quem governa”.²⁰ Montesquieu, aliás, já havia justamente observado que “os costumes de um povo escravo fazem parte de sua servidão; os de um povo livre fazem parte de sua liberdade”.²¹

Temos, assim, que a mentalidade coletiva e os costumes políticos, entre nós dominantes, jamais foram autenticamente republicanos, democráticos, ou favoráveis a um efetivo controle dos poderes, sem privilégios de qualquer sorte.

A ideia primordial de república, cunhada sinteticamente por Cícero – *res publica, res populi* (bem público, bem do povo) –²² jamais fez parte da mentalidade nacional. “Nem um homem nesta terra é repúblico, nem zela e trata do bem comum, mas cada um do bem particular”, escreveu Frei Vicente do Salvador em sua História do Brasil, publicada em 1627. Ele cita a propósito o testemunho de um bispo de Tucumã, que permaneceu alguns meses na Bahia, durante uma viagem à Europa: “Verdadeiramente que nesta terra andam as coisas trocadas, porque toda ela não é república, sendo-o cada casa.” E assim é, prosseguiu Frei Vicente do Salvador, pois “estando as casas dos ricos (ainda que seja à custa alheia, pois muitos devem quanto têm) providas de todo o necessário, [...] o que é de fontes, pontes, caminhos e outras coisas públicas é uma piedade, porque, atendo-se uns aos outros, nenhum as faz [...]”.²³

¹⁹ Os *Lusíadas*, Canto V, versos 1211/1212.

²⁰ Antonio Vieira, *Cartas*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1925, tomo I, p. 458.

²¹ *Do Espírito das Leis*, livro XIX, cap. 17.

²² *De re publica*, livro I, XXV, 39.

²³ Quinta edição, comemorativa do 4º Centenário do Autor, São Paulo (Edições Melhoramentos), 1965, p. 59.

Quanto à vivência democrática, nós sempre a entendemos como nada tendo a ver com o ideal comunitário. Herdeiros da tradição personalista dos ibéricos, somos um povo que ama o tratamento pessoal e diferenciado, de que a instituição nacional do “jeitinho” constitui a demonstração mais convincente. Nossas Cartas Políticas republicanas têm proclamado que todos são iguais perante a lei. Continuamos, porém, intimamente convencidos, à semelhança do personagem suíno de *Animal Farm*, de que há sempre alguém “mais igual do que os outros”, e que, como tal, deve ser respeitado.

Consideramos, assim, perfeitamente naturais os privilégios individuais ou de *status*.

Em 1764, o Conde da Cunha, 9º Vice-Rei do Brasil, em carta a Sua Majestade, assim se queixava: “Nesta terra [ou seja, na Bahia, então sede do vice-reinado] e nas vizinhanças, rara é a casa que não tem privilégio; uma o tem da Santíssima Trindade, outros da Bula da Cruzada, outros o de familiares do Santo Ofício, outros de Santo Antonio de Lisboa, e as maiores famílias, o [privilégio] de moedeiros; estes não só livram os seus filhos do serviço militar, como os seus criados caixeiros, feitores, roceiros, e os que estão adidos aos seus engenhos de açúcar; pelo que, se esta multidão de privilégios se não derrogar, ao menos enquanto não se completarem as tropas, não será possível haver soldados nelas, que não vierem de Portugal”.²⁴

A realidade inocultável é que o princípio do Estado de Direito jamais deitou raízes entre nós. A lei nunca está acima da vontade dos poderosos, como ilustrou o famoso trecho das *Memórias de um Sargento de Milícias*, de Manoel Antonio de Almeida:

“– Bem sei, mas a lei?”

– Ora, a lei... o que é a lei, se o Senhor major quiser?...

O major sorriu-se com cândida modéstia.”

²⁴ Citado por Oliveira Vianna, *Populações Meridionais do Brasil*, vol. 1, Rio de Janeiro (Editora Paz e Terra), 1973, pp. 145/146.

2. Alvitre de Solução

Começemos por observar que a cura de nossa multissecular moléstia política não se dará em pouco tempo. O poder oligárquico, fundado na convicção geral da incapacidade absoluta do povo para exercer a soberania, não é um obstáculo suscetível de rápida remoção. Ele exige, bem ao contrário, o desenvolvimento de um esforço sistemático de mudança, no nível da mentalidade coletiva e das instituições de poder, durante o espaço de gerações.

A partir das Revoluções Americana e Francesa do final do século XVIII, firmou-se em todos os meios intelectuais e políticos a convicção de que a História pode ser mudada de modo súbito e violento, pela via revolucionária. Tal convicção, como se sabe, foi adotada como dogma político pelo marxismo-leninismo.

Ora, a Independência dos Estados Unidos começou a ser preparada desde que os primeiros *Pilgrim Fathers* pisaram no solo norte-americano, no início do século XVII, e passaram a viver em ambiente de associativismo, liberdade privada de comércio e liberdade de religião. Na França, o processo de extinção do *Ancien Régime* principiou mais de um século antes de 1789, com a mudança dos grandes valores, crenças e costumes, que formavam a mentalidade dominante, fundada a tradição milenar indo-europeia. Esse processo de mudança perdurou até meados do século XIX, com a sucessão de várias experiências republicanas e monárquicas, consubstanciadas em nada menos do que dez Constituições. Analogamente, a Revolução Bolchevique de 1917 começou a ser preparada desde meados do século XIX, com o abalo social provocado pela abolição dos servos da gleba e a difusão no meio intelectual das ideias anarquistas e socialistas.

É indispensável, portanto, dar início no Brasil, o quanto antes, a um processo sistemático de mudanças, cujo objetivo final seja a efetiva instauração da soberania popular.

Para tanto, importa atuar conjuntamente no campo das instituições políticas, bem como em matéria de mentalidade coletiva e costumes sociais. Como foi dito logo no início desta exposição, são esses os dois eixos centrais de todo regime político. A inter-relação das instituições de poder com a mentalidade coletiva é constante. Ao adquirir instrumentos próprios de decisão política, o povo torna-se consciente, na

prática, de que o poder soberano lhe pertence legitimamente, e que deve, por conseguinte, ser exercido de modo direto.

De certa maneira, tal consciência desponta desde já no seio do povo. As manifestações populares de junho de 2013 em todas as grandes cidades do país, contra a má qualidade dos serviços públicos – notadamente a educação, a saúde e o transporte urbano – foram uma ocasião fora do comum para desencadear o processo de mudança da soberania política. Infelizmente, essa oportunidade extraordinária deixou de ser aproveitada, pois aqueles que deveriam exercer o papel de mentores políticos do povo não tinham (e ainda não têm!) em mente um programa definido. Como bem adverte o ditado popular, “marinheiro sem rumo, nem vento ajuda”.

Esboçemos, pois, esse programa transformador, no que diz respeito aos dois eixos fundamentais do regime político: o poder e a mentalidade coletiva.

2.1. A introdução das instituições de democracia direta

Toda e qualquer mudança no quadro político, a qual se limite a reformar o sistema de representação popular, será meramente epidérmica. Nossa longa e triste experiência de dominação oligárquica habilitou, há muito, os potentados privados e os grandes agentes estatais a encontrar, em qualquer circunstância, uma maneira de exercer a soberania efetiva por intermédio dos mal chamados representantes do povo.

Como bem assinalou Jean-Jacques Rousseau, se toda soberania é inalienável, daí se segue, como conclusão lógica, ser ela igualmente insuscetível de representação. Quando o povo delega a representantes o exercício do poder supremo, ele o está *ipso facto* alienando.²⁵

Dir-se-á que, justamente, a principal proposta dos movimentos populares, no atual momento político, consiste na eleição de uma assembleia constituinte, que definiria as bases de um novo regime. Acontece que, independentemente do problema de ordem técnica – será válido votar uma nova Constituição, sem que a atualmente em vigor contenha qualquer previsão a respeito? –, o que se ignora com a proposta é o fato, longamente comprovado na prática, de que os nossos oligarcas sempre controlaram o processo eleitoral. Eles não teriam, por conseguinte, grandes dificuldades em fazer com que esse processo constituinte, ainda que sob a aparência

²⁵ *Do Contrato Social*, Livro Segundo, capítulo primeiro.

de grande mudança política, acabasse por consolidar a situação atual. Não nos esqueçamos de que a sempiterna tática dos nossos oligarcas é exatamente aquele paradoxo enunciado por um personagem do romance *Il Gattopardo*, de Lampedusa: é preciso tudo mudar, para que tudo permaneça como está.

Parece-me, assim, ser muito mais prudente concentrar os esforços de mudança das instituições políticas na introdução de instrumentos de democracia direta; nem que seja um só. Ele abriria a primeira rachadura na muralha oligárquica.

Foi com esse objetivo que, em 2004, propus ao Conselho Federal da OAB a apresentação, à Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, de um anteprojeto de lei, interpretando a disposição do art. 49, inciso XV da Constituição Federal à luz do art. 14, segundo o qual o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, além do sufrágio eleitoral, são instrumentos da soberania popular. É, com efeito, um clamoroso despautério – jamais admitido, em país algum! – atribuir aos que se denominam “representantes do povo” a competência exclusiva de decidir se a vontade deste deve ou não ser respeitada. Minha proposição foi convertida no Projeto de Lei nº 4.718/2004, cuja íntegra é reproduzida como adendo ao presente artigo.

No mesmo sentido, em 2005 apresentei a dois senadores uma minuta de proposta de emenda constitucional, introduzindo em nosso ordenamento jurídico o referendo revocatório de mandatos eletivos, vulgarmente chamado *recall*. É a PEC nº 73/2005, ainda em tramitação no Senado Federal, igualmente reproduzida como adendo a este artigo.

2.2. A necessária transformação concomitante de nossa mentalidade coletiva

Desde os primórdios da colonização portuguesa e até hoje, o povo brasileiro é mantido na convicção de ser, no campo político, uma espécie de menor impúbere, que jamais chegará à idade adulta. Nessa condição de absoluta incapacidade política, ele é submetido à representação necessária, por parte daqueles aos quais, à semelhança de pais ou tutores, compete exercer o supremo poder de mando.

Na verdade, o que está por trás da bela fachada de nosso edifício jurídico, sem nunca aparecer de modo visível, é o poder ideológico. Durante milênios, em todas as civilizações, tal poder foi exercido pela autoridade religiosa e era, por conseguinte, aceito sem discussões, como vindo do Céu. A partir da Idade Moderna, porém, as

crenças religiosas começaram a se enfraquecer progressivamente, por efeito do chamado espírito crítico, de base racional. Com o nascimento e a expansão mundial da civilização capitalista, a classe burguesa soube aproveitar-se habilmente dessa mudança geral de mentalidades, não para combater as crenças religiosas, mas para aceitar todas elas sem contestação, como condições necessárias de uma vida de ordem e segurança, voltada para a realização dos interesses individuais. O resultado foi que as autoridades religiosas não só acabaram por admitir a moralidade das práticas capitalistas, como delas passaram a se aproveitar economicamente.

Com o advento da sociedade de massas no mundo contemporâneo, o empresariado capitalista percebeu que era chegado o momento de exercer o poder ideológico em todos os quadrantes do globo terrestre, por intermédio da grande imprensa, do rádio, do cinema, da televisão, da internet; todos doravante interconectados pela telefonia celular. No exercício do poder de formar novas mentalidades coletivas, o empresariado deu-se conta de que podia utilizar o método pelo qual, desde o início da Revolução Industrial, logrou conquistar as mentes dos consumidores no sistema de produção em massa: a publicidade comercial. Ou seja, cada cidadão é livre de escolher, no campo político, o que lhe é apresentado como melhor para si, não devendo se preocupar, minimamente, com o interesse coletivo.

O perigo desse controle oligárquico dos meios de comunicação de massa já fora, no entanto, advertido por James Madison, um dos *Founding Fathers* da república norte-americana: “Um governo popular, sem informação popular, é um prólogo à farsa, à tragédia, ou a ambas as coisas”. A farsa, nós já a conhecemos neste país desde há muito; resta saber se ainda há tempo de evitar a tragédia.

Ninguém ignora que, a partir do regime empresarial-militar instaurado em 1964, nossos principais veículos de comunicação de massa passaram a ser submetidos ao controle de um oligopólio empresarial. O objetivo dos chefes militares, então, consistia em criar um instrumento disfarçado de poder ideológico, capaz de distrair o povo com esporte e novelas, enquanto impedia fossem difundidos os horrores da repressão, praticada nos porões das casernas com o apoio financeiro do grande empresariado.

Sobrevindo em 1988 uma nova ordem constitucional, a Carta Política então promulgada dispôs que “os meios de comunicação social não podem, direta ou

indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio” (art. 220, § 5º). No artigo seguinte, determinou que

a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

I – preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;

II – promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação.

Pois bem, mais de um quarto de século depois de promulgada a Constituição, tais dispositivos permanecem letra morta, pois a soberania efetiva, exercida conjuntamente pelo empresariado e os principais agentes políticos, impede a sua regulamentação legislativa.

Inconformado com essa vilania, entendi que deveríamos, não propriamente “tocar um tango argentino”, segundo a desalentada conclusão de um poema de Manoel Bandeira,²⁶ mas sim provocar a elaboração de um diploma legislativo análogo à *Ley de Medios*, promulgada no país vizinho em 2009. Sugerí então ao Conselho Federal da OAB a propositura de uma ação direta de inconstitucionalidade por omissão. O Conselho não aprovou minha proposta, mas um partido político e uma confederação nacional de trabalhadores aceitaram-na, sendo ajuizadas em 2011 duas ações dessa natureza (ADO nº 10 e nº 11).

2.3. Em busca de um legítimo agente político coletivo

Escusa lembrar que política nunca se faz sozinho. Até mesmo os monarcas absolutos e os ditadores necessitam de auxiliares, tanto mais numerosos quanto maior for a população e mais difíceis e complexos se revelarem os programas de ação a serem encetados.

A partir do século XIX, por primeiro no Ocidente e em seguida no resto de mundo, foram criados partidos políticos, incumbidos de organizar essa ação coletiva para a conquista ou o exercício do poder. Desde meados do século passado, todavia,

²⁶ *Pneumotórax*, na coletânea *Libertinagem*.

os partidos, no mundo todo, passaram a sofrer um processo de acentuada oligarquização interna e de afastamento do eleitorado, como já anunciara Robert Michels em 1911.

No Brasil, a inautenticidade ideológica dos partidos políticos principiou a existir já em pleno século XIX.

É conhecido o dito famoso de Holanda Cavalcanti sobre os dois partidos políticos do Império, os conservadores (denominados vulgarmente saquaremas) e os liberais (luzias): “Não há nada mais parecido com um Saquarema do que um Luzia no poder.”

No conto *Teoria do Medalhão* de Machado de Assis, eis um dos conselhos dados pelo pai quando o filho chega à maioridade civil:

Podes pertencer a qualquer partido, liberal ou conservador, republicano ou ultramontano, com a cláusula única de não ligar nenhuma ideia especial a esses vocábulos, e reconhecer-lhes somente a utilidade do *scibboleth* bíblico.²⁷

Em sua campanha em prol da abolição da escravatura, Joaquim Nabuco não se cansou de menosprezar os partidos atuantes durante o Império, inclusive o republicano, em razão de sua falsidade ideológica. “Caso amanhã, por qualquer circunstância, se organizasse um gabinete abolicionista, se o que constitui um partido são pretendentes a posições ou honras políticas, aspirantes a lugares remunerados, clientes de ministros, caudatários do Governo – aquele núcleo sólido teria uma cauda adventícia tão grande pelo menos como a dos partidos oficiais”.²⁸ E sintetizava: “Que mais é preciso para qualificar, segundo uma frase conhecida, essa audácia com que os nossos partidos assumem os grandes nomes que usam, de **estelionato político**?”²⁹

Na verdade, os únicos partidos dotados de autenticidade ideológica que tivemos, em toda nossa história política, foram os de extrema direita ou extrema esquerda, na primeira metade do século XX. Mesmo assim, eles não mantiveram por muito tempo, na prática, sua autenticidade programática.

²⁷ Em episódio relatado na Bíblia (Livro dos Juizes, cap. 12), a pronúncia desse vocábulo hebraico permitiu distinguir a tribo dos efraimistas, em cuja língua não havia o som *ch*, dos galaaditas, que o pronunciavam.

²⁸ *O Abolicionismo*, Editora Vozes, 1988, p. 65.

²⁹ *Ibidem*, p. 64.

O fato é que, como ainda aí bem diagnosticou Joaquim Nabuco, em nosso país, mais talvez do que em qualquer outro, tudo é corrompido pelo poder. “O poder é infelizmente entre nós – e esse é um dos efeitos mais incontestáveis do servilismo que a escravidão deixa após si – a região das gerações espontâneas. Qualquer ramo, por mais murcho e seco, deixado uma noite ao alento dessa atmosfera privilegiada, aparece na manhã seguinte coberto de folhas.”³⁰

Se considerarmos que existem atualmente no Brasil mais de três dezenas de partidos políticos, e que nas eleições de 2014 o número de candidatos a deputado federal foi quase o dobro do registrado em 1990, essa observação de Nabuco torna-se bem compreensível.

Devemos, portanto, reconhecer que, para a transformação de nossa vida política, de acordo com os princípios fundamentais da República, da Democracia e do Estado de Direito, há urgente necessidade de criarmos organizações bem diferentes dos partidos tradicionais; organizações cujo objetivo último não é ingressar na esfera oficial de exercício do poder, ainda que no campo oposicionista, mas sim educar o povo para o exercício da soberania. Esta, como acabamos de ver, não admite representação de qualquer natureza. Sem dúvida, as funções públicas de legislação e governo podem e devem ser exercidas por pessoas eleitas pelo povo. Mas, em qualquer circunstância, o exercício adequado dessa função democrática de eleição de governantes pressupõe seja o povo bem formado; vale dizer, tenha a necessária educação política, como já haviam frisado os grandes filósofos gregos.³¹

É de qualquer modo reconfortante saber que, nos últimos anos, em um número cada vez maior de países, multiplicam-se organizações não governamentais criadas para educar politicamente o povo, sem estarem minimamente interessadas em chegar ao poder.

Oxalá as ideias aqui expressas possam servir de inspiração para iniciarmos a cura da longa enfermidade que afeta nossa vida política, de modo a podermos construir, para as novas gerações, uma sociedade não capitalista, fundada no espírito comunitário e no respeito integral à dignidade da pessoa humana.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Cf., por exemplo, Aristóteles no seu tratado *A Política*, III, 4, notadamente 1277 b, 10 e ss.; e Platão, *Protágoras*, 323 c e seguintes.

Adendo I

Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular

Projeto de Lei nº 4.718/2004 da Câmara dos Deputados

Regulamenta o art. 14 da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Art. 1º A presente lei tem por objeto regulamentar o art. 14 da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Art. 2º A soberania popular é exercida mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular, pelo voto universal, obrigatório e secreto, com valor igual para todos.

Art. 3º O povo decide soberanamente em plebiscito:

I – a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Estados ou Municípios, bem como a criação de Territórios Federais, a sua transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem;

II – a execução de serviços públicos e programas de ação governamental, nas matérias de ordem econômica e financeira, bem como nas de ordem social, reguladas nos Títulos VII e VIII da Constituição Federal;

III – a concessão administrativa de serviços públicos, em qualquer de suas modalidades, bem como a alienação de controle de empresas estatais;

IV – a concessão administrativa para a exploração de fontes e reservatórios públicos de água;

V – a realização de obras públicas suscetíveis de causar grande impacto ambiental;

VI – a mudança de qualificação dos bens públicos de uso comum do povo e dos de uso especial;

VII – a concessão, pela União Federal, a empresas sob controle direto ou indireto de estrangeiros, da pesquisa e da lavra de recursos minerais e do aproveitamento de potenciais de energia hidráulica;

VIII – a concessão, pela União Federal, da realização das atividades previstas nos incisos I a IV do art. 177 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Os plebiscitos mencionados nos incisos I, VII e VIII deste artigo são obrigatórios, e realizar-se-ão previamente à

edição de leis ou à celebração dos atos neles indicados, sob pena de invalidade.

Art. 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Estados, bem como a criação de Territórios Federais, sua transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem, serão decididos pelos cidadãos com domicílio eleitoral nas Unidades da Federação envolvidas, em plebiscito realizado na mesma data e horário, conforme determinação da Justiça Eleitoral.

§ 1º A iniciativa do plebiscito competirá ao Senado Federal, mediante resolução aprovada pela maioria absoluta de seus membros, ou a cidadãos que representem, no mínimo, dez por cento do eleitorado de cada Unidade da Federação envolvida na decisão plebiscitária.

§ 2º Nas hipóteses de criação, subdivisão ou desmembramento de Estado ou Território Federal, a realização do plebiscito será precedida da divulgação de estudo de viabilidade da nova ou das novas unidades políticas.

§ 3º Se o resultado da consulta popular for favorável à configuração político-territorial proposta, ela será objeto de lei complementar.

Art. 5º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão, em cada caso, por determinação prévia de lei estadual, dentro do período máximo de dois anos após a sua promulgação, e dependerão de consulta, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos estudos de viabilidade municipal, apresentados e publicados de acordo com o disposto na lei estadual de autorização.

Art. 6º Os plebiscitos mencionados nos incisos II a V do art. 3º serão realizados mediante iniciativa do próprio povo, ou por requerimento de um terço dos membros de cada Casa do Congresso Nacional.

§ 1º A iniciativa popular, que será dirigida ao Presidente do Congresso Nacional, exige a subscrição do pedido de manifestação do povo por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles, observando-se o disposto no art. 13, § 1º.

§ 2º O objeto do plebiscito limitar-se-á a um só assunto.

§ 3º Conforme o resultado do plebiscito, os Poderes

competentes tomarão as providências necessárias à sua implementação, inclusive, se for o caso, com a votação de lei ou de emenda à Constituição.

Art. 7º O plebiscito, em qualquer de suas modalidades (art. 3º), é convocado pelo Congresso Nacional.

Art. 8º Por meio do referendo, o povo aprova ou rejeita, soberanamente, no todo ou em parte, o texto de emendas constitucionais, leis, acordos, pactos, convenções, tratados ou protocolos internacionais de qualquer natureza, ou de atos normativos baixados pelo Poder Executivo.

Parágrafo único. É obrigatório o referendo popular das leis, de qualquer natureza, sobre matéria eleitoral, cujo projeto não tenha sido de iniciativa popular.

Art. 9º O referendo é realizado por iniciativa popular, ou mediante requerimento de um terço dos membros de cada Casa do Congresso Nacional, dirigida ao Presidente deste, com observância, no caso de iniciativa popular, dos requisitos indicados no art. 6º, § 1º, bem como do disposto no art. 13, § 1º.

Art. 10. O referendo é autorizado pelo Congresso Nacional e convocado pela Justiça Eleitoral.

Art. 11. Uma vez proclamado o resultado do referendo pela Justiça Eleitoral, compete ao Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, declarar que o texto normativo, objeto da consulta popular, foi confirmado ou rejeitado pelo povo.

Parágrafo único. Os efeitos revocatórios do referendo têm início na data da publicação do decreto legislativo.

Art. 12. Compete à Justiça Eleitoral, em matéria de plebiscitos e referendos:

I – fixar a data de sua realização e expedir instruções para tanto;

II – assegurar a gratuidade da divulgação, no rádio e na televisão, da propaganda sobre o objeto do plebiscito ou do referendo, de parte dos partidos políticos, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, de confederação sindical ou de central ou entidade de classe de âmbito nacional, bem como de associação civil registrada para atuar junto à Justiça Eleitoral;

III – proclamar o resultado da votação, correspondente à maioria absoluta dos votos válidos, desconsiderados os em branco.

Art. 13. A matéria submetida à decisão popular em plebiscito ou referendo não poderá ser objeto de nova decisão, pelo prazo de cinco anos.

Art. 14. A iniciativa de projetos de lei pode ser feita, junto à Câmara dos Deputados, pela subscrição de, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 1º Os signatários devem declarar o seu nome completo, sua data de nascimento, bem como o Município onde têm domicílio eleitoral, vedada a exigência de qualquer outra informação adicional.

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Art. 15. O projeto de lei de iniciativa popular tem prioridade, em sua tramitação, nas duas Casas do Congresso Nacional, sobre todos os demais projetos de lei, não apresentados sob o regime de urgência, previsto no art. 64, § 1º, da Constituição Federal.

Art. 16. A lei originária de iniciativa popular conterá essa indicação em sua ementa.

Parágrafo único. A alteração ou revogação de uma lei, cujo projeto foi de iniciativa popular, quando feita por lei cujo projeto não teve iniciativa do povo, deve ser obrigatoriamente submetida a referendo popular.

Art. 17. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 18. Fica revogada a Lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998.

Adendo II

Proposta de Emenda Constitucional nº 73/2005 do Senado Federal

Altera dispositivos dos artigos 14 e 49 da Constituição Federal e acrescenta o artigo 14-A.

Art. 1º O artigo 14, *caput*, da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e o voto obrigatório, direto e secreto, com valor igual

para todos, mediante:

- I – eleições;
- II – plebiscito;
- III – referendo;
- IV – iniciativa popular”.

Art. 2º O artigo 49, inciso XV, da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

XV – autorizar referendo e convocar plebiscito, exceto nas hipóteses previstas no art. 14-A”.

Art. 3º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do artigo 14-A:

“Art. 14-A. Transcorrido um ano da data da posse nos respectivos cargos, o Presidente da República ou os membros do Congresso Nacional poderão ter seus mandatos revogados por referendo popular, na forma do disposto nos parágrafos seguintes.

§ 1º O mandato de senador poderá ser revogado pelo eleitorado do Estado por ele representado.

§ 2º O eleitorado nacional poderá decidir a dissolução da Câmara dos Deputados, convocando-se nova eleição, que será realizada no prazo máximo de três meses.

§ 3º O referendo previsto neste artigo realizar-se-á por iniciativa popular, dirigida ao Superior Tribunal Eleitoral, e exercida, conforme o caso, mediante a assinatura de dois por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por sete Estados, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles, ou mediante a assinatura de dois por cento do eleitorado estadual, distribuído pelo menos por sete Municípios, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles.

§ 4º Os signatários da iniciativa popular devem declarar o seu nome completo, a sua data de nascimento e o Município onde têm domicílio eleitoral, vedada a exigência de qualquer outra informação adicional.

§ 5º O referendo para revogação do mandato do Presidente da República poderá também realizar-se mediante requerimento da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, dirigido ao Tribunal Superior Eleitoral.

§ 6º O referendo será considerado sem efeito, se a soma dos votos nulos e em branco corresponder a mais da metade do total dos sufrágios expressos.

§ 7º Se o resultado do referendo for contrário à revogação do

mandato eletivo, não poderá ser feita nova consulta popular sobre o mesmo assunto, até a expiração do mandato ou o término da legislatura.

§ 8º O referendo regulado neste artigo será convocado pelo Superior Tribunal Eleitoral.

§ 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios regularão, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, o referendo revocatório dos mandatos do chefe do Poder Executivo e dos membros do Poder Legislativo”.

Art. 4º Esta Emenda à Constituição entra em vigor na data de sua publicação.

PODER, SOBERANIA POPULAR E DEMOCRACIA DIRETA

Jose Antonio Moroni¹

1. Introdução

Não podemos mais pensar qualquer espaço, seja público ou privado, deslocado da questão democrática e, portanto, da política e dos seus instrumentos de exercício (institucionalidade). Pensar hoje a política significa pensar novas formas de o povo exercer seu direito à participação e seu poder, que não se esgota nos processos eleitorais ou na vida partidária.

Por isso, neste artigo, vamos abordar a questão do fortalecimento da democracia direta sob as lentes da luta pela reforma do sistema político, do ponto de vista das organizações e dos movimentos sociais. Ao mesmo tempo que discutimos a democracia direta, discutimos também o direito à participação, à democracia que temos hoje e como as diversas forças da sociedade civil se posicionam diante dos dilemas e possibilidades da radicalização democrática.

Desde 2004, um conjunto de organizações, fóruns e redes da sociedade civil que defende direitos e combate todas as formas de desigualdades e privilégios tem formulado o que chamamos de **“plataforma dos movimentos sociais pela reforma do sistema político”**.²

A plataforma procura colocar no centro do debate a questão do poder e do seu exercício, ou seja, dos sujeitos políticos e da equalização, do ponto de vista democrático, das disputas políticas entre estes sujeitos. Esse é um assunto que as elites brasileiras não querem que o povo discuta.

O texto que apresento tem como pano de fundo as discussões feitas no âmbito da plataforma e procura, a partir do debate sobre a chamada reforma do sistema político, discutir as novas formas de se pensar e de se fazer política, seus

¹ Membro do colegiado de gestão do INESC (Instituto de Estudos Socioeconômicos) e da Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político.

² Para acessar a íntegra da plataforma www.reformapolitica.org.br

sujeitos e a construção de um sistema democrático baseado na soberania popular e não, como é hoje, no poder da representação e no poder econômico.

2. Reforma dos sistemas políticos e construção de novas institucionalidades

Reforma política é assunto recorrente na vida política brasileira e é apresentada como o “remédio” para todos os males. Muitos a restringem, apenas, à reforma das regras eleitorais. Nesse debate, incluem-se, como sujeitos, os “políticos”, a academia e a mídia, tendo como lugar “legítimo” da discussão o Congresso Nacional. É como se a política não tivesse nada a ver com a sociedade e a vida cotidiana do povo.

Os três “sujeitos” reconhecidos para o debate, no geral, têm uma concepção limitada do que seja a reforma política, ou melhor, essa concepção está associada aos seus interesses particulares. Os políticos orientados por questões eleitorais e partidárias propõem mudanças casuísticas de curto prazo e curta duração, como a reeleição.

A academia enxerga esse processo mais como um objeto a ser estudado/pesquisado e menos como produção de conhecimento para o debate público. A mídia, quase sempre, o considera como a solução de todos os males do país ou de o retrata de forma pejorativa. A ideia que se construiu até o momento, com raras exceções, é que a reforma política constitui um instrumento para melhorar a governabilidade do Estado (manter as elites no poder) ou para aumentar sua eficiência (como atender melhor aos interesses das elites).

No âmbito da sociedade civil organizada, das organizações e movimentos que defendem o interesse público (aqui entendido como os interesses da maioria da população) e a radicalização da democracia, a reforma política está inserida em um contexto mais amplo, que necessariamente diz respeito a mudanças na cultura política, na sociedade e no próprio Estado. Por isso, falamos em reforma do sistema político.

Esse movimento diz respeito aos processos democráticos. Em resumo, entendemos como reforma do sistema político a reforma do próprio processo de decisão, portanto, a reforma do poder e da forma de exercê-lo. Nesse contexto, falar em reforma política é falar na construção de novas institucionalidades e do reconhecimento de novos sujeitos políticos.

Hoje o nosso sistema político é todo alicerçado no poder da representação, cabendo ao povo unicamente a tarefa de escolher os seus representantes. Em outras palavras, na prática, a única manifestação da soberania popular é o voto. A situação piora se pensarmos em que contexto nossos representantes são escolhidos: a) financiamento de empresas; b) voto em pessoas (e não em programas/ideias); c) sistema partidário desacreditado. Tudo isso leva que tenhamos instituições que não condizem com a complexidade da sociedade brasileira e, muito menos, com a grande maioria da população. Nossas instituições não são capazes de processar as grandes transformações almejadas pela sociedade.

Como criar um sistema político alicerçado na soberania popular, onde se tenham mecanismos reais e efetivos de decisão que o povo possa acessar quando quiser? Com combinar a democracia representativa com mecanismos de democracia direta, redesenhando todo nosso processo democrático? É disso que tratamos, quando falamos em reforma do sistema político.

3. Princípios democráticos e nova institucionalidade

Precisamos pensar os princípios democráticos que devem nortear a reforma do sistema político como processo de redesenho da democracia, capaz de produzir, de forma dialética, novas institucionalidades. São eles: igualdade, diversidade, justiça, liberdade, participação, transparência e controle social. Esses princípios são assim definidos:

- **Igualdade:** Equilíbrio de direitos e responsabilidades entre os/as cidadãos/ãs, respeitando as diversidades. Esse princípio opõe-se às disparidades de renda, de posse de terra, de acesso à saúde, de acesso à educação, de acesso aos espaços de decisão, de representação política, de acesso ao comércio internacional entre os países, de apropriação da riqueza produzida nas relações de trabalho, entre outras.
- **Diversidade:** Distinções dadas por aspectos de gênero, geracional, raça/cor, etnia, orientação sexual, pessoa com deficiência, entre outros. Esse princípio diz respeito também aos diferentes espaços geográficos onde as populações se organizam (áreas urbana e rural, comunidades tradicionais, quilombolas, ribeirinhas, indígenas) e às distintas atividades econômicas praticadas (extrativista, artesanal, agricultura familiar,

atividade pesqueira, industrial). O conceito de diversidade não se opõe ao de igualdade, pois este busca respeitar as diversidades.

- **Justiça:** Defesa dos Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DHESCA's), buscando restaurar os direitos ameaçados e garantir a implementação dos não reconhecidos ou criação de novos. Esse preceito visa posicionar-se contra práticas que beneficiam o interesse privado em detrimento do público (entre essas, o clientelismo, o patrimonialismo, o nepotismo, a corrupção, o preconceito, as discriminações). Prima-se pela existência do sistema democrático, da forma de governo republicana e do estado de direito, combatendo todas as formas de desigualdades e injustiças.

- **Liberdade:** Prevê a livre expressão, movimentação, atividade política e de organização dos/as cidadãos/ãs. Orienta o/a cidadão/ã a expressar-se e a atuar politicamente em defesa de valores democráticos, como a igualdade e os Direitos Humanos. Incentiva o indivíduo a contestar e atuar politicamente contra situações de desigualdades sociais, políticas, jurídicas e econômicas. O princípio da liberdade pressupõe a livre organização partidária. A liberdade pressupõe que todos os segmentos da sociedade tenham instrumentos para comunicar suas ideias, posições e contra informações. É nesse item que se coloca a agenda da democratização dos meios de comunicação.

- **Participação:** direito humano a participar de todas as decisões que afetam sua vida direta ou indiretamente. Esse princípio se concretiza através da participação direta ou via organizações e movimentos nos espaços públicos de decisão. Ele deve se manifestar, preferencialmente, por meio da institucionalização de mecanismos de democracia participativa e direta, inclusive na elaboração, deliberação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. É também um processo de aprendizado, na medida em que qualifica a intervenção de cidadãos/ãs para a atuação nos espaços públicos de decisão.

- **Transparência:** Acesso universal às informações públicas, por meio da disponibilização inteligível ao conjunto da população. Esse princípio inclui também a divulgação ampla, permanente e imparcial das decisões públicas, sejam oriundas da burocracia ou dos representantes eleitos ou nomeados. É uma postura ética que se espera do poder público. A transparência e o acesso às informações fazem parte da defesa pelo direito humano à comunicação.

- **Controle social:** Monitoramento do Estado por parte da sociedade civil que atua no campo democrático, onde estão inclusos os movimentos sociais, visando ao controle das ações governamentais. A qualidade do controle social pressupõe a transparência e o acesso às informações públicas. O controle social visa à defesa e à implementação de políticas públicas que respeitem o conceito de igualdade, universalidade, diversidade, justiça e liberdade.

4. O que uma nova institucionalidade deve enfrentar

A reforma do sistema político deve enfrentar problemas que estão na origem do nosso país, tais como patriarcado, patrimonialismo, oligarquia, nepotismo, clientelismo, personalismo e corrupção. Entendemos por estes conceitos:

- **Patriarcado:** Qualquer sistema de organização política, econômica, industrial, financeira, religiosa e social no qual a esmagadora maioria de posições superiores na hierarquia é ocupada por homens.
- **Patrimonialismo:** Conduta política de elites dominantes no exercício de funções públicas de governo, que se caracteriza pela apropriação do que é público – do Estado, suas instituições e seus recursos – como se fosse patrimônio privado.
- **Oligarquia:** Forma de governo em que o poder está concentrado nas mãos de um pequeno número de indivíduos, em geral, com laços familiares e/ou vínculos partidários, pertencentes a classes sociais privilegiadas. A organização política patriarcal e a conduta patrimonialista são traços marcantes dos poderes oligárquicos.
- **Nepotismo:** Prática de favorecimento e distribuição de empregos a parentes por parte de pessoas que exercem cargos e funções públicas.
- **Clientelismo:** Prática baseada na troca de favores e no apadrinhamento, usando-se as estruturas e serviços públicos em benefício do interesse particular daqueles que exercem a função pública.
- **Personalismo:** Culto às personalidades, com conseqüente desvalorização do debate político e despolitização dos conflitos.
- **Corrupção:** Apropriação e desvio de recursos públicos para fins particulares, além de servir como ardil para manter-se imune às punições legais existentes e meio para manter-se no poder. A corrupção é aqui entendida, também, como a usurpação do

poder do povo.

- **Racismo:** Sistema de pensamento, de cultura, de prática e de relação que categoriza/hierarquiza as raças/etnias, colocando “como raça superior” a branca. Uma vertente do racismo é o ambiental, no qual as injustiças sociais e ambientais recaem de forma implacável sobre grupos étnicos vulnerabilizados e sobre outras comunidades, discriminadas por sua 'raça', origem ou cor.
- **Homofobia:** Sistema de pensamento, de cultura, de prática e de relação que categoriza/hierarquiza as pessoas segundo as suas orientações sexuais, criando a heteronormatividade, onde o normal é o exercício da heterossexualidade. Esse tipo de contexto desconhece, ridiculariza, criminaliza todas as outras formas de exercício da sexualidade que não sejam a heterossexual.

5. A quem pertence o poder e quem deve exercê-lo

Na Carta de 88, os constituintes elegeram como objetivos fundamentais da república brasileira “construir uma sociedade livre, justa e solidária”, “garantir o desenvolvimento nacional”, “erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, etnia, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” e que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”.

Se todo o poder emana do povo, conforme define a Carta Magna, pensar a reforma do sistema político é pensar como esse poder deve ser devolvido ao povo que tem o direito de exercê-lo de forma direta e não apenas por delegação. Significa, também, pensar os mecanismos existentes do povo exercer. Hoje basicamente o poder é exercido via partidos políticos e processos eleitorais. Isso é suficiente? Ou devemos ser ousados e pensar outras formas de exercê-lo?

A incapacidade das instituições vigentes de concretizarem plenamente os objetivos da Constituição, o aumento do sentimento de distância entre os/as eleitores/as e seus/suas representantes coloca em risco a crença nos processos democráticos. Esse é um risco que a sociedade brasileira não pode correr.

Democracia é muito mais que o direito de votar e ser votado. A população não pode ser chamada a participar apenas nos momentos eleitorais. Precisamos criar

novos mecanismos de participação, que resgatem o poder de decisão da população. Isso deve ser uma tarefa colocada para a sociedade como um todo e não apenas para as instituições existentes.

A democracia é o regime político que se funda nos princípios da soberania popular e na distribuição equitativa de poder. Ela nasceu na Grécia Antiga sob a forma de democracia direta, apesar que nem todos participavam dessa arena política. A democracia representativa como a conhecemos hoje teve um longo processo de construção, iniciado no século XIII e vindo até o século XIX.

A diferença básica entre democracia direta e representativa é que, na primeira, o povo, além de ser o titular legítimo do poder, tem os mecanismos para exercê-lo de forma direta. Já na segunda, o poder é delegado aos representantes, que têm a função de gerir os interesses de toda a sociedade.

Como mencionamos acima, a Constituição de 1988 garante que o povo brasileiro é soberano e que pode exercer o poder de forma direta ou através da representação. Acontece que isso basicamente ficou na declaração dos princípios, optando os constituintes em fortalecer o poder da representação (democracia formal liberal) em detrimento da soberania popular (democracia real direta). Por isso, temos poucos instrumentos de democracia direta na nossa constituição. Basicamente são três: plebiscito, referendos e iniciativa popular.

Mesmo esses instrumentos de democracia direta são limitados, pois todos eles dependem da vontade do poder da representação. No caso do plebiscito e do referendo, quem convoca, define o que será consultado e tem o direito de fazer as campanhas é o parlamento, cabendo ao povo novamente simplesmente votar.

No Brasil, só tivemos até hoje três plebiscitos/referendos nacionais:

- Em 1963, para manter ou não o sistema parlamentarista adotado após a renúncia de Janio Quadros;
- Em 1993, para decidir sobre monarquia ou república, sobre presidencialismo ou parlamentarismo; e
- Em 2006, sobre a comercialização de armas de fogo.

No caso da Iniciativa Popular, que é o direito do povo propor leis, temos também muitos limites, por exemplo, de não poder versar sobre emendas constitucionais e só poder tratar de um determinado tema. A primeira iniciativa popular,

que foi apresentada em 1989 e versava sobre a criação do fundo nacional de moradia popular, levou 16 anos pra ser votada. A mais conhecida Iniciativa Popular é a lei da ficha limpa.

Outra questão é a exigência do número de assinaturas para se exercer o direito de apresentar propostas de leis. Hoje é em torno de 1,5 milhão sendo que, para a criação de um partido político, é em torno de 430 mil. Em outras palavras, para o povo exercer o seu direito de apresentar propostas de leis, ele precisa ter a forma política e a densidade social de três partidos políticos. E quem aprova é o parlamento, na hora que quer, da forma que quer, inclusive podendo mudar o conteúdo da Iniciativa.

Esses instrumentos de democracia direta foram regulamentados pela lei nº 9709 de 18 de novembro de 1998, que na verdade retirou do povo parte do seu poder soberano, criando exigências que dificultam o exercício do poder popular. Como percebemos, criaram-se instrumentos de democracia direta, que foram, contudo, enquadrados à lógica da democracia representativa.

6. Os sujeitos políticos da nova institucionalidade

A reforma do sistema político deve visar à radicalização da democracia, para enfrentar as desigualdades e a exclusão, promover a diversidade, fomentar a participação cidadã. Isso significa uma reforma que amplie as possibilidades e oportunidades de participação política, capaz de incluir e processar os projetos de transformação social que segmentos historicamente excluídos dos espaços de poder, como as mulheres, afrodescendentes, homossexuais, indígenas, jovens, pessoas com deficiência, idosos e todos os despossuídos de direitos trazem para o cenário político.

Esses “segmentos” não querem a “inclusão” nessa ordem que aí está. Querem mudá-la. Por isso, pensam a reforma do sistema político como um elemento-chave na crítica às relações que estruturam esse sistema. Tanto as relações políticas, como as relações pessoais, entendem que o patrimonialismo e o patriarcado a ele associado; o clientelismo e o nepotismo que sempre o acompanha; a relação entre o populismo e o personalismo, que eliminam os princípios éticos e democráticos da política; as oligarquias, escoltadas pela corrupção e sustentadas em múltiplas formas de exclusão (pelo racismo, pelo etnocentrismo, pelo machismo, pela homofobia e

outras formas de discriminação) são elementos estruturantes do atual sistema político brasileiro e, por isso, desejam transformá-lo.

Como esses novos sujeitos se articulam com os existentes, por exemplo, com os partidos políticos e com os momentos eleitorais? A estratégia de criar núcleos ou setoriais dentro dos partidos se mostrou frágil. Até mesmo a estratégia de construir um partido político mostrou as suas limitações. Que nova estratégia deve ser construída? Ainda não se tem a resposta, mas existem “coisas no ar” que podem surgir com potencial inovador. Cito, por exemplo, o processo de construção do Fórum Social Mundial, a construção de redes de organizações da sociedade civil de forma horizontalizada.

Contudo, para falar em “novos sujeitos políticos”, precisamos pensar a forma como esse campo de organizações da sociedade civil se organiza e constrói as suas relações políticas. Esse campo não é homogêneo, pelo contrário, é heterogêneo, complexo e com concepções políticas muito distintas.

Convivemos com concepções que predizem que tudo será resolvido quando se resolverem as contradições da relação capital-trabalho e que o instrumento da transformação é o Estado. Nesse contexto, precisamos criar um instrumento para disputar este Estado (partido político).

Para essa linha de pensamento, por exemplo, as desigualdades oriundas das relações de gênero, étnico-racial, de orientação sexual, geracional etc serão resolvidas automaticamente quando chegarmos ao socialismo/comunismo. Nesse sentido, essa concepção traça uma hierarquização dos movimentos, o **geral** (que atuam na relação capital-trabalho, principalmente o sindical) e **os específicos** (que atuam nas relações entre as pessoas, mulheres, negros/as, crianças, GLBTT etc). É lógico que, nessa forma de pensar, o mais importante é o chamado geral.

Ao mesmo tempo, há concepções que praticamente desconhecem a importância da relação capital-trabalho, portanto, da luta de classes, e acham que será possível resolver as desigualdades provocadas pelas questões de gênero, étnico-racial, entre outras, somente com o ganhar as consciências individuais. Desconhecem a importância da luta institucional e do papel o Estado como um dos principais fomentador dessas desigualdades.

Claro que a caracterização dessas duas concepções serve muito mais para explicitar as diferenças políticas, ou seja, de estratégias, do que propriamente um

mapeamento das diferentes concepções políticas presentes hoje nas organizações da sociedade civil brasileira. Com certeza, identificamos muitas concepções além das mencionadas. Essa é uma questão muito mais complexa e profunda do que foi mencionado.

7. O direito à participação como elemento estruturante do novo desenho democrático (democracia participativa/deliberativa)

A participação não é um conceito solto no ar, desvinculado das demais questões que permeiam a sociedade. Ao mesmo tempo que o desejo de participar se inscreve no campo das nossas utopias e dos nossos sonhos, como um processo que se realiza cotidianamente e nunca chega ao final, ele se concretiza em determinado contexto político, econômico, social, cultural e ambiental.

A participação se dá na relação do presente (contexto atual) com o futuro (o que queremos construir). Infelizmente ainda não está incorporado na dimensão da participação o acerto com o nosso passado. Passado escravocrata e racista, autoritário, machista, homofóbico e preconceituoso, características ainda presentes na nossa cultura política e que a participação devia enfrentar.

Nesse sentido, a participação, em uma sociedade estruturada nos processos de desigualdades como a nossa, reflete essas marcas. É visível, e devia ser constrangedor, a subrepresentação de mulheres, da população negra e indígena, das periferias urbanas, do meio rural, da juventude, das pessoas com deficiências e dos chamados “pobres” nas instâncias institucionais de participação. Um exemplo pode ser visto na pesquisa realizada pelo POLIS/INESC com apoio do IPEA, que analisou os 8 anos do governo Lula. Foram mapeados 73 conselhos nacionais. A representação masculina era de 56% e a feminina de 25,9%. O restante não se conseguiu identificar o sexo em função do nome que pode ser tanto de homem como mulher.

O mesmo problema que encontramos nos espaços de poder da representação via processo eleitoral (democracia representativa) encontramos na democracia participativa. Contudo, podemos constatar que a participativa, no que diz respeito a participação das mulheres, avançou mais em relação à representativa. Se, nos conselhos, temos, no mínimo, 25,9% de mulheres, na Câmara dos Deputados, temos apenas 8%. Essas mesmas análises não podemos fazer em relação à

população negra simplesmente porque não se tem as informações. Como enfrentar uma questão se sequer temos informações sobre ela?

Vale aqui uma observação importante. O fato de não se ter informações sobre essas sub-representações reflete que essa falta não é uma agenda política dos instrumentos de participação institucionalizadas (conselhos e conferências). Triste constatação.

Valem aqui algumas perguntas:

1. Os instrumentos de participação, como foram pensados e concretizados, podem vir a ser espaços políticos de enfrentamento das desigualdades ou pertencem a uma estrutura política não permeável a esse debate?
2. Quais interesses e grupos estão hoje representados nos espaços participativos?
3. Esses espaços são suficientemente receptivos a “novos sujeitos” que se inserem no debate político ou se cristalizaram sempre com os mesmos?
4. Se a maioria dos elementos que estruturam a democracia representativa estão presentes na participativa, é possível pensá-la como estratégia na construção de uma nova cultura política?
5. É possível “explorar” essas contradições da participação, ao mesmo tempo que se quer enfrentá-la, e transformá-la em força política de resistência e enfrentamento?

O “sistema” de participação institucionalizada, construído principalmente pós-constituição de 1988, foi um avanço significativo na direção da democratização do Estado e na concretização do direito humano a participar. Também foi importante no reconhecimento da multiplicidade dos sujeitos políticos e na construção de suas identidades. Saímos da homogeneidade da luta baseada na relação capital X trabalho, fundamental em uma sociedade capitalista, e afirmamos que a sociedade é mais complexa e precisa ter outros olhares.

Assim, construíram-se vários outros sujeitos e identidades políticas e isso teve um reconhecimento na criação dos vários espaços participativos. Por exemplo, o movimento feminista, movimento negro, camponês, criança e adolescente, idoso,

juventude, pessoas com deficiência etc. Todo esse processo foi, e é, fundamental na construção de uma outra forma de se pensar e fazer política e, portanto, de poder.

Acontece que isso gerou fragmentação e paralelismo na e da arquitetura da participação. Os inúmeros espaços de participação, em especial os conselhos de políticas e as conferências, não dialogam entre si e muito menos tencionam o atual sistema político representativo e o modelo de desenvolvimento. A participação popular nesses espaços é majoritariamente uma participação consultiva, setorializada, reproduzindo a fragmentação existente nas políticas públicas e o distanciamento das decisões econômicas referente à alocação de recursos públicos para concretizar as deliberações dos espaços participativos.

Precisamos ampliar os espaços públicos, institucionais ou não, de debate, a nossa capacidade de mobilização e de pressão política, desenvolver e fortalecer os espaços de participação para o controle das políticas, inclusive as econômicas e na alocação de recursos públicos, garantindo-lhes mecanismos para o efetivo compartilhamento do poder de decisão.

Para tanto, é necessário retomar a luta pela construção do **sistema integrado de participação popular**. Esse sistema deve ter as seguintes diretrizes:

1. A participação deve ter como objetivo geral a partilha de poder do Estado com a Sociedade, a ampliação da gestão democrática das políticas públicas, no sentido da plena realização de todos os direitos humanos (políticos, civis, econômicos, sociais, culturais e ambientais) e da implantação de um modelo de desenvolvimento que respeite as diversidades, as culturas, as potencialidades, o ambiente, a distribuição de riquezas e a construção de uma sociedade justa, igualitária e libertária;

2. A participação deve ter como pressupostos o caráter deliberativo, laico, suprapartidário e autônomo dos espaços institucionais de participação, a liberdade de escolha da representação não governamental, o financiamento público, a transparência e o pleno acesso às informações públicas, assim como o respeito do poder executivo às recomendações e deliberações aprovadas pelos mecanismos de participação, mediante inclusive a manifestação/posicionamento oficial em relação às mesmas;

3. Os espaços de participação devem priorizar a presença/representação dos/as usuários/as das políticas públicas;

4. Os mecanismos de participação devem ter regulamentação apropriada estabelecendo: (i) as formas de articulação entre os diversos espaços e mecanismos

de participação; (ii) as questões sobre as quais esses mecanismos têm poder deliberativo; e (iii) os instrumentos que dão consequência a essas deliberações, ou seja, que obrigam o poder executivo a cumprir;

5. A participação deverá contemplar instrumentos para viabilizar e estimular a participação de todo/a e qualquer cidadão/ã, de forma descentralizada, horizontalizada e sem hierarquias. Deve ter como estratégia central a incorporação de sujeitos políticos até hoje sub-representados nos espaços de decisão. Citamos, especialmente, as mulheres, os negros/as, os/as indígenas, as populações rurais, as pessoas com deficiências e as pessoas não heterossexuais;

6. A participação deve romper a fragmentação das políticas públicas e a dicotomia entre política social e econômica, entre caráter técnico e político das decisões. Para isso, assume centralidade nesse momento a criação de espaço institucional de participação na definição da alocação de recursos públicos.

8. Algumas questões para o debate:

A construção de uma verdadeira reforma do sistema político, conforme define a plataforma, precisa estar alicerçada em cinco eixos:

- 1 - Fortalecimento da democracia direta;
- 2 – Fortalecimento da democracia participativa;
- 3 – Aprimoramento da democracia representativa: sistema eleitoral e partidos políticos;
- 4 - Democratização a informação e a comunicação; e
- 5- Democratização e transparência no poder judiciário.

Esses eixos não são estanques, separados um do outro. Eles representam o início de uma longa caminhada na construção de novas formas de se pensar e fazer política. Para conhecer na íntegra as propostas, acesse www.reformapolitica.org.br.

O norte principal da reforma do sistema político deve ser o do fortalecimento da soberania popular, portanto, dos mecanismos de democracia direta. Precisamos ir além do desenhado pela constituinte de 1988, mas, para isso, precisamos de um processo político profundo, radical, que se dê no seio da sociedade, onde possamos disputar mentes e corações. Isso é possível através de uma convocação popular de uma assembleia constituinte exclusiva e soberana. Uma outra estratégia fundamental é

a que a Iniciativa Popular pela reforma política democrática e eleições limpas propõe através do projeto da Coalizão³.

No projeto da Coalizão, há um eixo que trata do fortalecimento da democracia direta. Mesmo com os limites impostos pela Constituição de 1988, conforme mencionamos acima, a Coalizão conseguiu formular propostas que fortalecem a democracia direta. Elas vão em duas direções:

- Determinados temas só poderão ser decididos pela soberania popular, através de plebiscitos e referendos. Por exemplo, privatizações, alienações de bens públicos, concessões públicas, grandes obras que impactam a vida de gerações, mudanças constitucionais, mudanças em leis de iniciativas populares, salários de parlamentares. Presidentes e ministros do STF etc;
- Direito da sociedade participar na elaboração da pergunta a ser feita no plebiscito e referendo e participar do processo de propaganda e debates. Hoje quem define a pergunta e pode fazer a propaganda são somente os parlamentares.

Como podemos perceber, mesmo com os limites impostos pela Constituição de 1988, conseguiu-se avançar e colocar o poder sobre o ótica da soberania popular.

É preciso democratizar a vida social, as relações entre homens e mulheres, crianças e adultos, jovens e idosos, na vida privada e na esfera pública. É preciso democratizar as relações de poder. Democracia é muito mais que apenas um sistema político formal, é também a forma como as pessoas se relacionam e se organizam.

Nesse sentido, reforma política é devolver o poder ao povo de onde ele nunca devia ter saído. E a questão que precisamos responder, com o debate público, democrático, amplo e aberto, pensando novas estratégias, novas formas de se fazer e pensar a política **não é de como o povo chegar ao poder e sim como o povo pode ser o poder.**

³ Ver www.reformapoliticademocratica.org.br.

LEGISLATIVO UNICAMERAL: REFORMA POLÍTICA MORALIZADORA

Dalmo de Abreu Dallari¹

1. Caminhos Jurídicos para a Reforma Política: Emendas Constitucionais e Leis Ordinárias

O Brasil necessita de uma reforma política substancial, para que seja efetivamente o que proclama a Constituição, um Estado Democrático de Direito. Um dos pontos básicos a serem considerados é o aperfeiçoamento do sistema representativo, para que os governantes, que, como está expresso no parágrafo único do artigo 1º, exercem o poder em nome do povo, sejam, efetivamente, a expressão da vontade do povo. Algumas das importantes mudanças a serem introduzidas na organização e nas regras de atuação da organização política brasileira implicam a necessidade de Emendas Constitucionais, enquanto outras poderão ser efetivadas mediante alterações da legislação ordinária.

É importante deixar claro que a realização de mudanças profundas e substanciais no sistema normativo não exige a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte, mas pode ser efetivada mediante Emendas Constitucionais e alterações na legislação ordinária, o que implica a participação necessária e efetiva do Poder Legislativo e subentende a participação determinante do povo brasileiro, que é o titular do poder político. As mudanças necessárias mais abrangentes podem e devem ser feitas por meio de emendas à Constituição. Com efeito, respeitadas as chamadas cláusulas pétreas, que são os pontos fundamentais da organização política e do caráter democrático da sociedade e do Estado, existem amplas possibilidades de emenda, que podem e devem ser usadas democraticamente e com responsabilidade, para que seja efetivamente aperfeiçoada a ordem constitucional.

¹ Professor Emérito da Faculdade de Direito da USP. Membro da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo.

2. Participação Cidadã e Meios de Comunicação Responsáveis

A Constituição brasileira de 1988 tem sido reconhecida e exaltada por juristas de diferentes partes do mundo como uma das mais avançadas em termos de conteúdo democrático e compromisso com os valores e os direitos fundamentais da pessoa humana. A ela se pode aplicar com absoluta propriedade o qualificativo de Constituição cidadã, tanto por sua legitimidade de origem, pois foi elaborada com intensa participação da cidadania, como também pelos meios e instrumentos instituídos para que a cidadania tenha permanente influência nas decisões políticas e para que sejam efetivamente garantidos os direitos constitucionalmente consagrados. E não há dúvida de que a Constituição de 1988 foi e continua sendo de grande importância para a redução dos desníveis sociais, das discriminações e marginalizações.

Apesar de todos esses aspectos positivos, sobrevivem ainda vícios tradicionais, que comprometem seriamente a efetivação da democracia verdadeiramente representativa, a obediência aos princípios e às normas que regem a organização política e administrativa democrática e o exercício responsável do poder político. Para correção desses desvios que comprometem a realização do Estado democrático de direito proclamado na Constituição existe a necessidade de aperfeiçoamento de aspectos fundamentais da ordem pública, podendo-se dar a designação de reforma política ao conjunto das mudanças que se fazem necessárias.

Para consecução desse objetivo, é indispensável a conscientização da cidadania, a fim de que as emendas tenham legitimidade, promovam efetivamente o aperfeiçoamento das instituições e correspondam aos anseios de todo o povo. Assim, pois, é de muita importância o estímulo à participação, para o que serão de grande valia as lideranças comunitárias, mas serão especialmente importantes os meios de comunicação. É necessário que se dê objetividade e ampla divulgação à apresentação, discussão e formulação final das propostas de reforma, que devem ser divulgadas com clareza e precisão, assegurando-se ampla liberdade de participação e proposição, desenvolvendo-se as discussões em ambiente de diálogo sereno e construtivo, com absoluto respeito às opiniões divergentes, sem imposições, preconceitos e discriminações.

Os meios de comunicação devem assumir e exercer com responsabilidade, independência e imparcialidade essa tarefa, que é de fundamental importância para a

informação, conscientização e estímulo da cidadania. O reconhecimento da importância dos meios de comunicação é apenas a constatação de uma realidade, mas a exigência de boa participação, com informações corretas e precisas, sem omissões e distorções graves, decorre também da constatação de uma realidade. A cobertura das ações e decisões do Poder Judiciário é bem um exemplo do despreparo e da falta de consciência de sua responsabilidade, de grandes órgãos da imprensa. Com efeito, nos últimos tempos, sobretudo a partir do caso que a imprensa rotulou de “mensalão”, o Judiciário passou a ser tema bastante frequente nos noticiários, ficando ainda mais evidente a ocorrência de falhas e distorções, já anteriormente evidenciadas, decorrentes do despreparo da grande imprensa para a cobertura do Judiciário.

Assim, por exemplo, houve o caso de um editorial do influente jornal “O Estado de São Paulo” em que se confundiram os instrumentos jurídicos, referindo-se ao Mandado de Injunção como tendo sido criado pela Emenda Constitucional nº 45, obrigando os Tribunais inferiores a seguir a jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal (“O Estado de São Paulo, 26-7-2012, p. A3). Na realidade, o Mandado de Injunção tem outra natureza e já constava no texto originário da Constituição de 1988. O instituto criado pela Emenda Constitucional nº 45 foi ao Súmula Vinculante, com o objetivo ali referido. Esse é apenas um exemplo, mas bastante significativo, da necessidade de bom preparo dos órgãos da imprensa para a divulgação correta dos pontos em discussão, das propostas e da argumentação favorável ou contrária, para o posicionamento bem fundamentado da cidadania.

3. Reformulação dos órgãos do Poder Legislativo

Alguns temas fundamentais já têm sido propostos e deverão ser considerados. Assim, a reforma do sistema eleitoral é um ponto básico para o aperfeiçoamento da representatividade e para a melhoria da qualidade da representação. Propostas como a adoção da representação distrital devem ser seriamente debatidas, assim como a questão do financiamento das campanhas eleitorais e o controle do uso de recursos econômicos e financeiros para objetivos políticos, a criação de partidos e as coligações partidárias, como também a fidelidade dos eleitos aos princípios e objetivos programáticos.

A par desses pontos, que são de grande importância, outros devem ser debatidos, sem reservas, merecendo especial destaque uma alteração em profundidade dos órgãos do Poder Legislativo, enfrentando-se, com independência e serenidade, apesar das resistências que certamente serão manifestadas, às vezes com argumentos aparentemente inspirados em preocupações com a preservação da democracia, a extinção do Legislativo bicameral. Deverá ser mantida a separação dos Poderes, com uma Casa Legislativa representativa do povo.

É importante insistir em que não há qualquer dúvida, sob os aspectos jurídico-constitucionais, de que é possível levar a efeito uma alteração profunda do sistema político, até mesmo extinguindo, na prática, o Senado, sem a necessidade de uma Assembléia Constituinte. Com efeito, segundo a teoria constitucional consagrada, existe uma diferença entre o poder constituinte originário, que cria uma Constituição sem ter limitações de natureza jurídica, e o poder constituinte derivado, que recebe da Constituição vigente o poder de Emenda ou de Reforma da Constituição. O poder originário é aquele confiado pelo povo a uma Assembléia Constituinte, normalmente composta por representantes eleitos com o poder e o encargo de elaborar a Constituição, onde esta ainda não existe, ou uma nova Constituição, quando a que existia foi revogada ou perdeu completamente sua eficácia jurídica. Existe uma diferença fundamental entre os poderes constituintes originário e derivado, que consiste no fato de que o poder originário não tem limitações jurídicas, enquanto o poder derivado deve obedecer as limitações constantes da afirmação de princípios da Constituição originária.

No caso da organização política brasileira os princípios estão expressa e claramente enunciados no Título I da Constituição, que se denomina exatamente “Dos Princípios Fundamentais”. Quanto à organização política fundamental do Estado brasileiro diz o artigo 1º da Constituição, constante desse Título, que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel de Estados e Municípios e do Distrito Federal. E quanto aos Poderes dispõe o artigo 2º, também constante do Título 1º: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Assim, não é possível a introdução de uma Emenda Constitucional, aprovada pelos órgãos titulares do poder constituinte derivado, eliminando a tripartição dos Poderes ou tornando um deles submisso a outro. As

normas constantes desse Título são classificadas como “cláusulas pétreas”, por sua firmeza e inviolabilidade.

Cabe aqui, agora, assinalar que a organização do Poder Legislativo não consta do Título relativo aos Princípios fundamentais. Com efeito, no Título IV da Constituição, que trata “Da Organização dos Poderes”, o Capítulo I define a organização do Poder Legislativo e é aí que se estabelece que o Poder Legislativo cabe ao Congresso Nacional, composto da Câmara de Deputados e do Senado. Assim, portanto, a definição de um Poder Legislativo bicameral não integra os princípios fundamentais da República, não consta de cláusula pétrea, o que deixa aberta a possibilidade de alteração da organização desse Poder mediante Reforma ou Emenda constitucional, para cuja consecução a Constituição fixa regras mais adiante.

Quanto a esses aspectos, pode-se concluir, com base nas teorias constitucionais clássicas, que é possível alterar a organização do Poder Legislativo mediante Emenda Constitucional. É juridicamente possível manter-se a Câmara dos Deputados, consagrada como a Casa Legislativa representativa do povo, como o único órgão do Poder Legislativo. Ela terá, então, as competências e funções que hoje lhe são atribuídas pela Constituição e mais aquelas que atualmente cabem ao Senado e que, se forem mantidas, serão incorporadas às da Câmara dos Deputados.

4. Aperfeiçoamento do Poder Legislativo: eliminação de um fator de Distorção Representativa e Corrupção Política

Uma análise objetiva e isenta, fundada em dados da história e considerando os pressupostos teóricos da democracia representativa, leva, com absoluta segurança, à conclusão de que não se justifica – e nunca se justificou- a existência, no Brasil, de um Legislativo composto de duas Casas, a Câmara dos Deputados e o Senado. Como demonstro, com minuciosa fundamentação, na segunda edição de meu livro *A Constituição na Vida dos Povos* (São Paulo, Saraiva, 2013-2ª.ed), o Senado como existe hoje no Brasil foi inspirado no modelo estadunidense. Entretanto, existe uma diferença fundamental: quando, em 1776, as colônias inglesas da América do Norte proclamaram sua independência elas conquistaram a soberania e assim transformaram-se em Estados. A par disso, é de extraordinária importância saber que a intenção dos líderes da Constituição dos Estados Unidos era implantar a separação

dos Poderes, com um Legislativo independente, que fosse representativo dos eleitores de seus respectivos povos. Mas os Estados do Norte eram contrários à escravidão e por isso abolicionistas. Os Estados do Sul baseavam-se no trabalho escravo e no tráfico negreiro e em suas populações era pequeno o número de eleitores, do que resultaria que teriam menor número de representantes no Legislativo. E para impedir a aprovação de uma lei abolicionista os sulistas exigiram a criação de uma segunda Casa legislativa, onde todos os Estados teriam igual número de representantes, estabelecendo-se que um projeto se converteria em lei se fosse aprovado nas duas Casas. E assim nasceu o Senado, com o objetivo de impedir a abolição da escravatura, que, graças a esse artifício, durou ainda oitenta anos nos Estados Unidos.

No caso brasileiro os chamados Estados nunca foram verdadeiros Estados, jamais tiveram soberania. Após a proclamação da República, o Decreto Número 1 do Governo Provisório estabeleceu que as Províncias passavam a denominar-se Estados, o que, na realidade, nunca foram e não são. Assim, pois, não há qualquer justificativa para a manutenção do Legislativo bicameral, que é extremamente oneroso e tem sido muito danoso para a representatividade do Legislativo e o relacionamento dos Poderes direcionado, antes de tudo, para os verdadeiros e legítimos interesses de todo o povo brasileiro.

Em primeiro lugar, quanto à representatividade, há uma evidente e grave distorção, não se podendo perder de vista que não tem fundamento histórico e jurídico a pretensão de dar aos Senadores a condição de representantes dos Estados. Assim, na realidade, eles são representantes da parte da cidadania que lhes dá os seus votos, são representantes dos eleitores que os elegem, não havendo dúvida de que em muitos Estados brasileiros o processo eleitoral é comandado por grupos oligárquicos.

Mas a par desse aspecto há um dado objetivo que deixa evidente uma grave distorção: é o fato de que todos os Estados, não importando o número de habitantes e de eleitores, elegem três Senadores. Por esse critério, tanto o Estado de São Paulo, que pelo último censo tem 30.044.141 eleitores, quanto o Estado de Roraima, que tem 261.746 eleitores, têm o mesmo número de representantes no Senado, o que é evidentemente antidemocrático, pois dá aos Senadores de Roraima, que representam um número muitas vezes menor de cidadãos, os mesmos poderes de que gozam os Senadores de São Paulo. E isso tem graves conseqüências, influenciando poderosamente em decisões políticas. Como tem ocorrido muitas vezes, os Senadores eleitos por

Estados que, no seu conjunto, são minoritários em número de eleitores, unem-se por interesses comuns, como, por exemplo, impedir a reforma agrária ou conceder privilégios fiscais a grandes proprietários de terras. E assim, dando prioridade aos seus interesses particulares e opondo-se ao interesse público, vencem nas votações que ocorrem no Senado o restante dos Senadores que representam número muitas vezes maior de eleitores. Essa é uma grave degeneração dos mecanismos de representatividade que devem assegurar a prevalência da vontade e dos interesses de todo o povo.

A par dessa distorção evidentemente antidemocrática, a Constituição, ao definir as normas sobre o Senado estabelece outra regra, que tem sido notoriamente utilizada para corrupção de vários matizes. Segundo o parágrafo 3º do artigo 45, “Cada Senador será eleito com dois suplentes”. Como é praxe tradicionalmente consagrada e vem ocorrendo agora, os candidatos a Senador não informam os eleitores sobre a identidade de seus suplentes. Por exigência legal, quando pedem o registro de suas candidaturas eles devem incluir no pedido os nomes de seus suplentes. Entretanto, isso não aparece na propaganda eleitoral e a grande maioria dos eleitores nem sabe que votando num candidato ao Senado estarão votando também nos seus suplentes, ou seja, não sabem a quem estão dando o seu voto. E o suplente é o substituto eventual do Senador, podendo assumir a titularidade em muitas circunstâncias.

Como já foi muitas vezes noticiado, é comum o candidato a suplente financiar a campanha eleitoral do candidato a Senador mediante um acordo, pelo qual o Senador se compromete a licenciar-se do Senado durante algum tempo, que pode ser, por exemplo, um terço do tempo de duração de seu mandato, para dar ao suplente a oportunidade de assumir o cargo de Senador e aproveitar-se disso para obter benefícios, geralmente de ordem econômica, junto aos setores públicos e a particulares, indivíduos ou empresas que possam influir no encaminhamento de algum caso ou alguma situação que influam na obtenção de vantagens pessoais. E isso muitas vezes contrariando disposições legais e o interesse público. Esse é um dos aspectos da corrupção política, agravado pelo fato de que muitas vezes o ocupante de cargo ou função no aparato público aproveita-se desse contato para obter proveito pessoal em troca do atendimento dos interesses do solicitante.

A par disso, a simples circunstância de assumir o exercício do mandato de Senador abre ao suplente a possibilidade de estreitar contatos com setores do governo

e da Administração Pública que tenham algum tipo de relacionamento com as atividades econômicas a que o suplente está ligado. E desse modo ele vai obter proveitos que compensarão amplamente o investimento feito quando do financiamento da candidatura do candidato a Senador. Todas essas possibilidades que se oferecem ao suplente, pelo simples fato de ser o titular de um mandato, na expectativa de exercício, ou então pelo licenciamento do Senador por ele financiado, podem e devem ser enquadradas como práticas de corrupção, política e administrativa, que devem e podem ser bloqueadas com o estabelecimento do Legislativo unicameral. Tenha-se ainda em conta que o sistema vigente favorece o resguardo da identidade do suplente, cuja identidade não é tornada pública pelo candidato a Senador durante a campanha eleitoral. Esse é mais um aspecto da corrupção política propiciada pelo bicameralismo.

Agravando esse anonimato absurdo, ocorre ainda, habitualmente, outra distorção que, além de antidemocrática, implica uma prática de corrupção eleitoral. Como noticiou, com toda a clareza e com grande destaque, o jornal “O Estado de São Paulo”, na edição de 3 de Agosto de 2014, à página A4, “Suplentes dos candidatos ao Senado são os mais ricos e atuam como financiadores”. Essa conclusão foi obtida mediante a verificação da renda declarada pelos candidatos, o que, nesse caso, inclui os candidatos à suplência. Evidentemente, esses suplentes, cuja identidade os seus eleitores desconhecem, não financiam os candidatos a Senador por espírito público, solidariedade partidária ou simplesmente por amizade, pois se assim fosse não teria sentido a ocultação de suas identidades. Aí está uma prática que, obviamente, corrompe a pureza do sistema eleitoral e abre caminho para outras espécies de corrupção.

A revisão em profundidade do sistema de representação da cidadania no Poder Legislativo é um dos pontos fundamentais que devem ser considerados na discussão da reforma política. O Brasil necessita, efetivamente, de uma reforma política substancial, para que a cidadania seja respeitada e participe, realmente, do governo, dando-se prioridade à efetivação dos princípios e normas constitucionais e garantindo a prevalência do interesse público sobre as conveniências e ambições de lideranças corruptas e antidemocráticas ou de grupos e interesses privados. Esse aperfeiçoamento será o caminho para que o Brasil seja, efetivamente, uma democracia representativa, na qual os órgãos incumbidos do exercício do poder político e jurídico sejam expressões da vontade autêntica do povo brasileiro.

5. Legislativo Unicameral para Aperfeiçoamento da Democracia Representativa

Neste momento em que a Ordem dos Advogados do Brasil está empenhada num “Projeto de Reforma Política Democrática e Eleições Limpas” é necessário e oportuno refletir sobre o aperfeiçoamento de todo o sistema político e é de excepcional importância a reestruturação do Poder Legislativo, para que ele seja, efetivamente, representante do povo brasileiro. Para tanto é absolutamente indispensável a correção das distorções aqui apontadas quanto à representatividade, respeitada uma proporcionalidade razoável entre o número de eleitores e eleitos, valendo para todo o território nacional, como já prevê a Constituição para a eleição dos Deputados Federais. A par disso, deve ser extinto o absurdo critério de eleição de suplentes anônimos ou ocultos para qualquer cargo representativo, com o que será eliminado um notório artifício de corrupção política.

Em conclusão, a par de outros pontos de grande relevância que devem ser objeto das propostas de aperfeiçoamento do sistema político, para dar-lhe autenticidade e para obstar as práticas de corrupção, está a reformulação do sistema de representação do povo no Legislativo. Tanto as raízes históricas quanto a prática da República Federativa no Brasil deixam patente que o Poder Legislativo, como está estruturado, não é o instrumento adequado para a efetivação da democracia representativa. O Poder Legislativo bicameral não tem justificativa e não traz qualquer benefício ao povo brasileiro, servindo, ao contrário disso, para a degradação da democracia representativa. Assim, pois, o estabelecimento do Legislativo unicameral deve ser incorporado ao Projeto de Reforma Política proposto pela Ordem dos Advogados, dando-se ao povo os esclarecimentos necessários para que a ordem política e jurídica consagrada na Constituição seja a expressão da vontade do povo e, verdadeiramente, o caminho para a efetivação do Estado democrático de direito.

CONDIÇÕES DE APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE

Celso Antônio Bandeira de Mello

Professor Titular de Direito Administrativo da PUC-SP e

Professor Emérito da mesma Universidade

1. Os conceitos jurídicos, como é sabido, são organizações mentais de caráter *funcional*, ou seja: existem, para cumprir uma determinada função, uma certa utilidade, pois à vista dela é que são formulados. Segue-se que seu préstimo está de antemão atrelado a este fim, que lhes é inerente, razão pela qual só podem ser precedentemente utilizados na conformidade deste desiderato. Fora dele seriam um sem-sentido e quando manejados em desacordo com sua destinação só poderiam conduzir a conclusões impróprias, inadequadas.

Cabe indagar qual a funcionalidade, qual, portanto, a razão pela qual foi concebido o chamado princípio da igualdade. Possivelmente, ninguém contestaria que o que se deseja com ele é evitar perseguições ou favoritismos gratuitos, ou seja, inibir a existência de medidas que prejudiquem ou beneficiem as pessoas desarrazoadamente. Donde, não se poderá predicar incursão neste defeito em relação a atos gerais e abstratos ou concretos se derem causa a discriminações que não padeçam de tal defeito, isto é, que sejam livres de tal mácula.

Desde logo, pois, se a desigualdade imputável não foi o elemento causador do efeito relevantemente prejudicial a alguns ou um favoritismo relevantemente benéfico, causador, pois, de detrimento para outros, *é claro que não terá havido uma violação à razão protegida pelo princípio em questão*. Invocá-lo em situações deste jaez seria, pois, fazer um uso impróprio, inadequado, do princípio da igualdade e, eventualmente, em abicar em conclusões injustas. Nunca se deve usar de um princípio jurídico de maneira a produzir efeitos adversos à utilidade das construções do Direito, a adaptabilidade que hão de ter aos casos concretos, pois, evidentemente, são compostas para produzir bons efeitos e não consequências iníquas.

2. Logo, uma utilização ortodoxa de qualquer princípio, efetuada de maneira a atender-lhe a literalidade, mas agravando-lhe o espírito será, sem dúvida alguma, errônea e fonte de eventuais injustiças. Com efeito, é preciso estar sempre advertido

para a sábia máxima expressada na Epístola de São Paulo aos Coríntios, a saber: "*Littera enim occidit, spiritus autem vivificat*"¹. Ademais, como disse CELSUS: "*Scire leges non est verba earum tenere sed vim ac potestatem*"². Cabe, inclusive, lembrar o ensinamento do eminente mestre coimbrão AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ segundo quem "*o fim da lei é o mesmo que o seu espírito e o espírito da lei faz parte da lei mesma*". Daí haver colacionado as seguintes excelentes observações, colhidas em Magalhães Colaço: "*o espírito da lei, o fim da lei, forma com o seu texto um todo harmônico e indestrutível, e a tal ponto, que nunca poderemos estar seguros do alcance da norma, se não interpretarmos o texto da lei de acordo com o espírito da lei*"³. Se assim é em relação às leis, a *fortiori* o será em relação aos princípios, os quais são mandamentos nucleares de um sistema, verdadeiros alicerces deles, disposições fundamentais que se irradiam sobre diferentes normas, de maneira a compor-lhes o espírito e a servir-lhes de critério para exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, como de outra feita o dissemos⁴ e vimos repetindo ao longo dos anos.

Cumpra, ainda, ressaltar que se a desigualação foi resultante de uma álea, do acaso, como ocorre no caso dos sorteios, à toda evidência não se pode invocar o ferimento do princípio da igualdade, pois, em tal caso, não terá sido o ato jurídico, norma geral ou não, que engendrou a diferenciação ocorrida, mas um fator alheio a ela e que é um ingrediente muitas vezes presente na normalidade da vida.

Em suma: se não é o Poder Público o responsável pela situação discriminatória, mas o fortuito, o acaso, *mesmo que com ele esteja a contar a disposição legal ou administrativa*, não haverá falar-se em violação a igualdade, desde que o recurso a isto haja sido deliberadamente um fator de busca de um tratamento de equidade no interior daquele círculo de indivíduos. Sem dúvida aquilo que é casual pode interferir desigualando as pessoas.

Assim também, sempre que seja demonstrável que a desigualdade observada **não foi o fator decisivo para o benefício de uns ou para o prejuízo de outros, fica igualmente exibido que dita desigualdade não incide na razão justificadora do princípio da isonomia.**

1. Epístola II, Capítulo III, versículo 6.

2. Digesto - livro I, tit. III, frag. 17.

3. Reflexões sobre a Teoria do Desvio de Poder, Coimbra Editora, 1940, p. 72.

4. Criação de Secretarias Municipais, "in" RDP 15/284, 1971.

Em suma, quando o elemento desigualador for neutro em relação ao resultado favorecedor ou prejudicial, isto é, irrelevante para a eclosão de um ou outro destes efeitos, é evidente que não há lugar para a invocação do aludido princípio.

3. Por último, convém recordar que se vier a incidir em um caso concreto mais de um princípio jurídico, estando eles em contradição, recíproca parcial ou total, aquele ao qual se deva atribuir prevalência na situação vertente há de ser aplicado de maneira a causar o menor agravo possível ao ou aos princípios que serão minimizados ou postergados e se possível far-se-á interpretação que lhes permita a convivência. Foi isto mesmo que dissemos há mais de quarenta anos, ou seja, em fevereiro de 1970, no IV Encontro de Juristas patrocinado pelo SENAM, realizado em Caxias do Sul, nos seguintes termos:

Sempre que dois princípios incidam sobre a mesma matéria, a presunção é da compatibilização deles. Se, depois de exaustivas tentativas, verificar-se que na verdade não se harmonizam, mas que um deve prevalecer, este fato não autoriza, entretanto, a conclusão de que não são princípios conviventes; podem se encontrar em oposição, pode um deles prevalecer sobre o outro, mas o simples convívio deles, por estarem sobre a mesma área, já há de determinar um critério de cautela interpretativa. E em que se consubstanciará esta cautela interpretativa? No seguinte: quando, da incidência de dois princípios sobre uma mesma área, resultar conflitos entre eles, a prevalência de um será determinada pelo conjunto do sistema. Mas existirá restritamente, na intensidade, medida, condições e forma que menos onerem a subsistência do outro.⁵

É claro, a final, que, na conformidade de bons princípios de boa hermenêutica, consoante acima foi dito, deve-se, antes de tudo, buscar interpretação que lhes permita a convivência, de modo que todos encontrem seu campo próprio de

⁵. RDP nº 12, abril-junho de 1.970, p. 291.

aplicação, a fim de que a supremacia de um em dada esfera não exclua a de outro em outra esfera.

4. Daí que a invocação do princípio da igualdade jamais poderia ser validamente feita com postergação de outros princípios que estejam igualmente em causa. É de relevo notar que *não raro nas situações concretas em que entra em pauta a possível aplicação do preceito isonômico* entram em pauta também dois outros princípios de assinalada importância. São eles os cânones da *lealdade e boa-fé e o da segurança jurídica*.

Quanto ao primeiro deles, cumpre recordar que está constitucionalmente consagrado no art. 37 do Texto Constitucional, que enuncia o princípio da moralidade, que o contém, como sendo de obediência obrigatória para a Administração.

Ao respeito da lealdade e boa-fé vale recordar as lições do eminente publicista espanhol JESUS GONZALES PERES. Disse o famigerado mestre em trabalho modelar sobre o tema que:

*El principio general de la buena fe **no solo tiene aplicacion en el Derecho Administrativo, sino que en este ámbito adquiere especial relevancia.** Como disse GUASP 'todos los campos del derecho estatal son clima propicio, como cualquier otro, al desarrollo de esta verdadera patologia de lo jurídico. Y es más, ella se dá en el seno de los principales elementos que conjuga la relacion jurídica estatal: la Autoridad y el súbdito'.*

*Porque, en efecto, la presencia de los valores de lealtad, honestidad y moralidad que su aplicación comporta **es especialmente necesaria en el mundo de las relaciones de la Administración con los administrados***⁶.

Aclara-lhe o conteúdo na seguinte passagem:

La buena fe, a cuyas exigencias han de ajustar su actuación todos los miembros de la comunidad, sólo puede predicarse, en

⁶ . El Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo, Madrid, 1983, p. 31, grifos nossos.

*sus recíprocas relaciones, de la actitud de uno en relación con otro. Significa - dice LACRUZ - que este otro, según la estimación habitual de la gente, puede esperar determinada conducta del uno, o determinadas consecuencias de su conducta, o que no ha de tener otras distintas o perjudiciales. La jurisprudencia civil ha delimitado correctamente su ámbito de aplicación. Como en la sentencia de 24 de junio de 1969 (Ponente: BONET), al decir que la buena fe '**significa confianza, seguridad y honorabilidad basadas en ella, por lo que se refieren sobre todo al cumplimiento de la palabra dada; especialmente, la palabra fe, fidelidad, quiere decir que una de las partes se entrega confiadamente a la conducta leal de otra en el comportamiento de sus obligaciones, fiado en que ésta no le engañará**'⁷.*

Ora, é óbvio que se espera que a Administração seja um interlocutor sério e responsável e que aqueles que se fiam em atos dela, os quais são notoriamente assegurados pela presunção de legitimidade dos atos administrativos, não devem ser fraudados em tal confiança que, de resto, juridicamente, não poderiam deixar de ter.

Com efeito, é sabido e ressabido que os atos administrativos gozam de *presunção de legitimidade*, de tal sorte que os administrados, ao atuarem arrimados em decisão do Estado, devem presumir que o Poder Público ao editá-los o fez de modo juridicamente incensurável.

Deveras, como disse HELY LOPES MEIRELLES:

Os atos administrativos, quaisquer que seja a sua categoria ou espécie, nascem com a presunção de legitimidade, independentemente de norma legal que a estabeleça. Essa presunção decorre do princípio da legalidade da Administração, que nos Estados de Direito, informa toda a atuação

⁷.Op. cit., p. 40 - grifos nossos.

governamental. (Direito Administrativo Brasileiro, Ed. Rev. dos Tribunais, 10ª ed. atualizada, 1984, p. 116-117)

Ao respeito JUAN CARLOS CASSAGNE, eminente publicista argentino, averbou:

Dentro de las prerrogativas 'hacia afuera', de que dispone la Administracion, uno de los pilares de nuestro regimen juridico administrativo es la denominada presunción de legitimidad - tambien llamada presunción de validez del acto administrativo - por lo cual se presume que éste ha sido dictado en armonia con el ordenamiento juridico, es decir, con arreglo a derecho⁸

Anote-se, derradeiramente que, mesmo se não existisse a presunção de legitimidade dos atos administrativos, o administrado não teria que arcar com consequências gravosas resultantes de supostas falhas administrativas, *salvo se fosse seu dever* assumir - mais que uma atitude neutra, carente de predicação sobre a lisura dos comportamentos administrativos - uma posição de suspicácia rotineira quanto à legitimidade das condutas da Administração. Em suma, a menos que existisse um insólito princípio da presunção de ilegalidade dos atos administrativos, descaberia agravar o administrado em nome de supostos defeitos irrogáveis à contraparte pública.

5. Quanto ao princípio capital da segurança jurídica, é sabido e ressabido que a "segurança jurídica" coincide com uma das mais profundas aspirações do Homem: a da segurança em si mesma, a da certeza possível em relação ao que o cerca, sendo esta uma busca permanente do ser humano. É a insopitável necessidade de poder assentar-se sobre algo, reconhecido como estável ou relativamente estável, o que permite vislumbrar com alguma previsibilidade o futuro; é ela, pois, que enseja projetar e iniciar, conseqüentemente - e não aleatoriamente, ao mero sabor do acaso - comportamentos cujos frutos são esperáveis a médio e longo prazo. Dita previsibilidade é, portanto, o que condiciona a ação humana. Esta é a normalidade das coisas.

⁸. El Acto Administrativo - Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1974, p. 326.

O Direito é “*per definitionem*” um esquema de ordem e por isso se fala em ordenação jurídica, em ordenamento jurídico. A surpresa, o imprevisível, a instabilidade, são, precisamente, noções antitéticas ao Direito, que com elas não poderia conviver, nem seria exequível, tanto mais porque tem como função eliminá-las.

Aliás, numerosos institutos exibem que as situações e relações jurídicas constituídas à sombra das normas - até mesmo quando mal formadas, isto é, em descompasso com elas ou produzidas em face de interpretações que ao depois não prosperam - são protegidas pelo manto da estabilidade que o Direito necessita estender a bem da segurança jurídica, por ser este um objetivo sem cujo atendimento as relações sociais não poderiam prosperar com tranquilidade.

O instituto do direito adquirido, o da decadência, o da preclusão, o do ato jurídico perfeito, da coisa julgada, são também eles demonstrativos da insuperável necessidade de assegurar a tranquilização que o convívio social e jurídico reclamam.

Assim, não é de estranhar que na própria Constituição Federal se encontrem manifestações reveladores deste extremado cuidado, que vai mesmo ao ponto de, por amor à pacificação definitiva de situações compostas no passado, consolidá-las de vez para que não sofram comoções traumáticas - ainda que surtidas ao arremio do Direito. Quer-se dizer: a estabilização de situações desta ordem, constituídas no passado, *até quando incursas em inconstitucionalidade*, foi reconhecida pela Lei Magna como, um interesse preservável, certamente em atenção aos mesmos fundamentos que dantes foram encarecidos ao ser sublinhada a notável importância que a ideia de segurança tem para os homens e para a normalidade da vida.

Veja-se que o art. 19 das “Disposições Transitórias” conferiu estabilidade aos que contassem, à data da promulgação da Lei Magna, cinco anos de serviços continuados, a servidores que haviam ingressado no serviço público *com violação da Constituição* dantes vigente e em desacordo com a atual, isto é, sem concurso. O art. 29, parágrafo 3º, preservou os direitos e garantias dos que já fossem membros do Ministério Público e que por eles optassem, ressaltando-os da situação nova que a Constituição veio a impor. O art. 17, parágrafo 2º, consolidou a acumulação *inconstitucional* (que o era antes, à vista da Carta de 1969 e que continuaria a sê-lo em face da Constituição de 1988) de cargos ou empresas na área de saúde. Estes exemplos são mais que suficientes para exibir a extrema importância que no direito brasileiro se atribui ao princípio da segurança jurídica.

Bem por isto o chamado princípio da “segurança jurídica”, se não é o mais importante dentre todos os princípios gerais de direito é, indisputavelmente, um dos mais importantes. Posto que um altíssimo percentual das relações compostas pelos sujeitos de direito constituem-se em vista do porvir e não apenas da imediatidade das situações, cumpre, como inafastável requisito de um ordenado convívio social, livre de abalos repentinos ou surpresas desconcertantes, que haja uma certa estabilidade nas situações dessarte constituídas.

Ora bem, é justamente perante comportamentos administrativos que o princípio da estabilidade e segurança jurídicas adquirem a máxima relevância, por ser o Poder Público quem dita os termos das relações sociais e quem tem, pois, o mais assinalado dever de manter-se leal, fiel a estes mesmos termos que instaura. Aliás, a mencionada presunção de legitimidade e a presunção de veracidade dos atos administrativos são uma evidente demonstração disto.

Eis, pois, que o intérprete assisado, sempre que deva fazer aplicação do princípio da igualdade, há de ter a cautela de promover-lhe a incidência tomando tento em que isto se faça com o comedimento necessário, não lhe recusando em nada a extrema importância que possui, mas fazendo-o de molde a causar o menor agravo possível aos outros princípios com os quais seja inevitável confrontá-lo, quando definitivamente impossível harmonizá-los pela demarcação para cada qual de um campo próprio, ensejador de convívio prazível entre eles.

A CRISE DA DEMOCRACIA (REPRESENTATIVA) E REFORMA POLÍTICA

Marcello Lavenère Machado

Membro Honorário Vitalício do Conselho Federal da OAB

Integrante da Comissão de Acompanhamento da Reforma Política da CNBB

1. Introdução

Há poucos anos, as manifestações populares, especialmente de jovens, que explodiram no norte da África, na Europa, especialmente na Espanha, em Nova York e em junho de 2013 no Brasil provocaram uma grande perplexidade e motivaram numerosas análises sobre seus antecedentes, sua natureza, seu sentido e seus reflexos nos tempos futuros. Estes fatos recentes, só confirmaram o que estudos e reflexões de diversos cientistas políticos já há algum tempo haviam detectado. Neles se advertia sobre a crescente desigualdade entre países, como de resto também internamente nas sociedades contemporâneas e os riscos que a insatisfação daí resultante poderia acarretar. A surpresa que tais manifestações produziram, inesperadas que foram e que se propagaram como um rastilho de pólvora, causaram profundas turbulências. Operadores políticos e governantes foram forçados a admitir que “algo andava mal”. Descobria-se que havia alguma coisa inquietante e que, uma aparente e enganosa placidez na superfície, não escondia mais a insatisfação, o inconformismo, a rebeldia, as denúncias, as críticas e as reivindicações que das águas mais profundas explodiam à luz do dia. As manifestações puseram a nu, num átimo de tempo, a crise da democracia (representativa) e dos governos (republicanos ou não) e escancararam a situação de injustiça existente entre os povos e internamente nos países, para a qual se desviava o olhar, fingia-se não ver e eram mantidas na penumbra. Os novos fatos exibiram a triste realidade: as instituições estão em crise, não funcionam adequadamente, caminha-se para um impasse maior de consequências preocupantes. Já não é mais possível tergiversar, há que se arrancar a venda dos olhos, encarar a realidade, reconhecer-lhe as fraturas e fazer um grande esforço –

necessariamente sincero – para desarmar, ainda a tempo, as armadilhas que nós mesmos armamos ou deixamos que fossem armadas.

Indiscutivelmente, na mira de tais manifestações estava a própria organização da sociedade e do poder, o sistema político, os governos, os serviços públicos, a representação política e o comportamento da mídia como temas principais. O sujeito coletivo que questionava tais matérias não eram grupos ideológicos, agremiações partidárias, seguidores de determinada fé ou religião, ou seja, não constituíam corpos orgânicos ou integrantes de movimentos sociais. Eram jovens majoritariamente de classe média, mobilizados através das chamadas redes sociais virtuais, cidadãos, pessoas do povo, que assumiram o protagonismo de agentes sociais, querendo ser ouvidos em suas críticas e propostas, pondo em dúvida, senão abalando fortemente, as instituições políticas e seus procedimentos.

Se já era patente e visível sem esforço o esgotamento do processo eleitoral, o descrédito das eleições, a fragilidade dos partidos políticos, a ineficiência do voto e das casas do congresso escancarou-se, abruptamente, a certeza de que tais instituições não podiam permanecer do jeito como vinham, impondo-se fazer uma revisão, uma reforma, uma mudança substancial, para ainda se lhes dar a possibilidade de sobrevida.

Ganhou ainda mais força a ideia de que era urgente a realização de mudanças estruturais, entre elas uma reforma política ampla, democrática, oriunda da participação popular, que recompusesse tão fragilizadas instituições e que pudesse devolver-lhes o prestígio de que devem gozar no conceito dos cidadãos. No Brasil, esta reforma já vinha sendo abusivamente adiada e escamoteada, manipulada há anos, pelos governos e pelo Parlamento. Há que se enfrentar o desafio de realizá-la.

2. Crise e superação

Numa visão superficial, atribui-se à crise um caráter negativo, algo que acontece diante do mau funcionamento de um sistema, de um organismo ou de uma instituição. Sob esta ótica, crise é desorganização, desestruturação, um estado indesejável, sendo preferível evitá-la, impedir que se instale e minimizar seus efeitos, normalmente deletérios. Para os que assim a conceituam, a crise é um episódio anômalo, acidental na vida dos seres individuais ou sociais. Todavia, uma visão

aprofundada da realidade, ultrapassando sua mera aparência fenomênica, indo-se à *concreticidade* subjacente aos fenômenos sociais, forçoso é reconhecer que crise é, na verdade, uma ocasião em que o velho se prepara para a chegada do novo, é a evidência de que uma instituição já não se firma em sua própria realidade e há de haver um passo - normalmente adiante - uma ruptura que inaugura uma nova etapa, uma nova forma de ser e de conviver. Na verdade, para as ciências sociais, inspiradas no método dialético, as crises são etapas necessárias, ordinárias, periódicas, etapas estas que são as responsáveis pela transformação, pelo avanço, pelo progresso. A crise é assim, a um tempo, causa e consequência naturais da evolução, do aperfeiçoamento institucional. Sem ela persiste um registro linear, sem alteração, sem mudança, incompatível com as transformações por que necessariamente passa o ser individual ou social. Atente-se à crise da adolescência, quando uma criança se transforma em um jovem, a crise do feudalismo, que leva ao surgimento do sistema urbano-comercial. A crise do regime monárquico, substituído pelo republicano. A crise do capitalismo, provocando o advento do ideal socialista. A crise da modernidade, com todas suas transformações. Para as ciências sociais, a crise é o momento de ruptura em que uma instituição já cumpriu o seu desempenho na antiga conformação e, por circunstâncias novas, o modelo anterior se torna ultrapassado, sendo assim necessária a sua substituição por um desenho novo, que responda às novas exigências. Sob o ponto de vista da dialética aplicada às ciências sociais, a crise é o momento em que a antítese entra em conflito (necessário) com a tese, ocasionando que a superação do antagonismo gerando uma realidade nova, a síntese, como resultado normal da evolução. Assim visualizada, a crise em vez de ocorrência lamentável se torna uma forma de transformação e progresso, um salto adiante no aperfeiçoamento das instituições. Em vez de lamentá-la, a humanidade há de aproveitar-se dela, das novas evidências que ela carrega, para palmilhar novos caminhos e engendrar a construção de novos institutos ou de institutos renovados.

Diante destas premissas é que a atual crise da democracia como sistema político e de sua clássica modalidade representativa, no lugar de constituir um fato deplorável, será tratada como uma ocasião de estudo, reflexão e geração de novos instrumentos e instâncias que aperfeiçoem o modelo democrático e o compatibilizem aos novos tempos. Se a democracia representativa evidencia-se esgotada em suas possibilidades históricas de garantir uma sociedade justa, portanto sociedade livre do

quadro de desigualdade generalizada e crescente, há que se conceber uma outra forma democrática, participativa, que agregue às instituições republicanas a garantia de igualdade, não só política como material e social.

É a partir desta pré-compreensão, que aqui se pretende refletir sobre a crise da democracia representativa de forma ampla, atentando-se para suas causas, seus vícios estruturais, procurando-se formas e instrumento novos para responder à sua necessidade de transformação e aperfeiçoamento.

3. A crise, em escala mundial, da democracia (representativa) – uma sociedade desigual

Há anos os cientistas políticos têm-se perguntado por que em sociedades contemporâneas desfrutando de um regime político estável, o nível de insatisfação popular tem sido crescente, evidenciando que a república e a democracia, por si sós, não conseguiram instaurar uma sociedade justa e sem desigualdades.

Esta indagação decorre do fato de que países que desfrutavam de um regime democrático, com eleições livres, parlamentos atuando dentro da normalidade constitucional, com meios de comunicação exercendo sua atividade sem censura estatal, com partidos políticos plurais, organização sindical independente e autônoma, portanto com os equipamentos democráticos em pleno funcionamento, todavia, não apresentavam a capacidade de atender ao conjunto das necessidades de vida digna da população.

Conquistou-se uma democracia com direitos políticos universalizados, mas não se logrou extinguir o fosso social da desigualdade, não se universalizaram os direitos sociais. A sociedade tornou-se *politicamente* correta, mas desigualmente estruturada. As desigualdades históricas que em algum momento decresceram, de 1950 a 1980, período conhecido como os “trinta anos gloriosos”, passaram a ressurgir e foram, de novo, se acentuando, desde o último quartel do século XX, até este início de século XXI.

Com efeito, o período que se seguiu à segunda guerra mundial viu estabelecerem-se no ocidente e em importantes regiões da Ásia, formas democráticas de governo, baseadas basicamente em eleições livres, instalando-se o que se denominou de forma republicana de governo e regime de democracia representativa.

Acreditava-se que, superadas as tiranias, quando o governante era eleito pelo voto universal, em eleições livres, esta receita seria sempre consagradora das virtudes governamentais e, por consequência, as aspirações e a expectativa da população estariam preservadas. A normalidade constitucional que caracteriza esta paisagem seria a garantia de satisfação dos governados.

O Estado Democrático de Direito, a escolha dos governantes pelo voto universal, o respeito à Constituição e aos direitos individuais seriam suficientes para instaurar uma sociedade justa, asseguradora do acesso aos bens da vida a todos os cidadãos, sem opressões, sem discriminações, sem desigualdades estruturais.

Imaginou-se, mesmo, que a preocupação com o estado de bem estar social seria sem retorno, já que as políticas públicas refletiam a preocupação estatal em assegurar os benefícios de uma vida digna para todos. Admitia-se que fosse correta e transparente a aplicação dos recursos públicos, já que os instrumentos de fiscalização operavam devidamente. Aqui e ali, resíduos (mais ou menos visíveis e sempre incômodos) de um tempo “passado” eram a prova de que tais tempos não eram tão passados como se dizia. Porém, tais evidências eram objeto de reiteradas promessas de que estavam sendo tomadas as devidas providências para acabar com estas “residuais” deficiências. Não era, pois, desavisado supor que se caminhava para uma sociedade justa e igualitária, ainda quando a realidade exibisse uma longa distância para este desiderato.

A expectativa dessa sonhada futura realidade, contudo, a partir do último quartel do século passado começou a desvanecer-se. Rachaduras e sinais de desgaste no sistema “democrático”, levaram os cientistas sociais a admitir (alguns a contragosto, outros com indignação) que as conquistas se desvaneciam e velhos problemas, semelhantes aos do século dezenove, ressurgiam.

Evidenciava-se que o regime democrático lograra êxito na afirmação dos direitos políticos, mas não fora capaz de assegurar os direitos econômicos e sociais de tal sorte que a sociedade, ainda quando sob a ótica da política fosse democraticamente correta, era injusta e desigual, quando se tratava do acesso aos bens da vida. Aos cidadãos se assegurava igualdade política formal, mas se tornavam cada vez mais carentes de uma cidadania efetiva socioeconômica. A sociedade contemporânea se constituía, assim, numa sociedade com elevado índice de desigualdade, estabelecendo-

se um abismo crescente entre os estamentos mais ricos e os estamentos mais pobres da população.

4. A desigualdade crescente nas sociedades capitalistas contemporâneas

A desigualdade crescente nas sociedades democráticas contemporâneas, decorrente da incapacidade das políticas econômicas de assegurar um nível de vida decente, tem sido constatada sob diferentes óticas e por inúmeros estudiosos. Dentre eles pode-se referir Pierre Rosanvallon, sociólogo e pesquisador francês membro do “Collège de France”. Seu livro *La société des égaux* (2011) reúne o conjunto das pesquisas e constatações feitas sobre o tema, evidenciando a desigualdade crescente a partir dos anos 80. Ainda quando tenha havido um acesso da parte mais carente da população a determinados bens e a melhor qualidade de vida, o segmento mais rico teve um crescimento exponencial, que resultou no alargamento do fosso econômico que separa ricos de pobres. Esta distorção é resultado da adoção de políticas públicas recessivas e concentradoras de renda.

No frontispício do seu livro o pensador assevera que a democracia “afirma sua vitalidade como regime, ao mesmo tempo em que falece como forma de sociedade”. E complementa:

A cidadania política progride ao mesmo tempo que retrocede a cidadania social. Este despedaçamento da democracia é o fato maior de nosso tempo, portador das mais terríveis ameaças. O crescimento das desigualdades é ao mesmo tempo o índice e o motor deste despedaçamento. (op.cit., p.11, em tradução livre)

O autor aponta duas causas de aumento da desigualdade: o crescimento espetacular das remunerações mais altas e a concentração cumulativa dos patrimônios”, alargando “a distância que se põe entre a progressão da democracia-regime e a regressão da democracia-sociedade”. Nos Estados Unidos, em 1982 a renda dos dez por cento mais ricos era de 35 % da renda total, passando a 50% em 2010, panorama que tinha acontecido às vésperas da recessão de 1929 e que se tinha retraído ao longo dos “trinta anos gloriosos”. A conclusão a que chega o autor, e nisso

outros o acompanham é que, a concentração de renda e de patrimônio que se constatou no final do século XIX e primeiros anos do século XX, sofreu uma diminuição gradual e persistente a partir de 1945, quando se estabeleceram generalizadamente políticas de bem estar social e distribuição da renda. Tal situação começa a se redirecionar a partir de 1975/1980, invertendo-se a curva, até nossos dias, quando se registram as mais fortes concentrações da riqueza.

Um resumo bem sumário desta evolução pode ser assim relatado. No final do século XVIII, a Revolução Francesa e a independência americana constituíram marcos históricos da rejeição ao absolutismo e à desigualdade, instaurando-se um período de afirmação dos direitos do homem, em que se passa a reconhecer aos do povo, ao “terceiro estado”, o direito à cidadania que até então lhes era negada. Os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade passam a influenciar o pensamento e a prática política na Europa e na América. Nos primeiros anos do século XVIII busca-se uma construção de cidadania e de direitos. *A Democracia na América*, de Tocqueville (1835) é reflexo desta realidade. A partir de 1830, ocorre um crescimento do capitalismo representado pela multiplicação das fábricas, usinas e manufaturas que, até o final do século, vão criar as mais terríveis situações de vida para uma nova categoria até então inexistente: o proletariado. Grupos de homens, mulheres e crianças alugam o seu esforço laboral em troca de irrisória remuneração, vivendo amontoados em galpões e vilas operárias em que falta tudo. *Germinal* de André Gide dá um fiel retrato das condições de trabalho então existentes. Houve quem afirmasse que o trabalho escravo seria mais humano que o trabalho assalariado daquela época. Contra esta moldura de injustiça e marginalização, levantam-se vozes indignadas. O *Manifesto Comunista* de Marx e a doutrina social da Igreja são também um exemplo da indignação e das críticas que se levantaram contra este estado de injustiça e desigualdade que só começa a se humanizar no final da centúria. Perderam-se assim, no século XIX os ideais igualitários inaugurados no século XVIII.

No final do século XIX inicia-se uma inflexão na curva, fenômeno que se acentua nos primeiros anos do século XX. A industrialização, mais produtiva melhora o padrão salarial, o socialismo real e a Doutrina Social da Igreja inspiram essas transformações. As ideias socialistas encontram eco na organização da sociedade. Começam a surgir as primeiras legislações trabalhistas criando os correspondentes direitos. Para Rosanvallon, pela primeira vez na História, o imposto de renda é tornado

progressivo, refletindo a convicção de que a desigualdade deve ser combatida. Admite-se que o Estado, cujo papel se fortalece, deva promover uma redistribuição das riquezas. O Estado passa a ser considerado, assim, como um Estado-Providência. A seguridade social surge como uma ferramenta desta concepção. Este Estado Social, estado de bem estar se afirma, ao mesmo tempo em que os direitos humanos ultrapassam o horizonte da liberdade e fraternidade, para se aproximar do ideal de igualdade, na diminuição das desigualdades. Os dados estatísticos desta época colhidos na pesquisa de Piketty, em *Le Capital au XXI siècle*, mostram como, na primeira metade do século XX a desigualdade de renda e de patrimônio foi significativamente reduzida. A democracia social e a preocupação com a justiça social conferem um matiz mais humano à organização econômica. O período do pós 2ª. guerra mundial, ou seja, de 1950 a 1980, passam a ser denominados (não sem certo exagero) de os “trinta anos gloriosos”. Assiste-se a uma segunda mundialização positiva, do sentimento humanitário e de justiça social, a exemplo da primeira que ocorreu, no início do século XIX, conforme bem examina Rosanvallon já acima mencionado.

Todavia, a partir do início da década de 1980, mais uma vez, o quadro se altera. Com a globalização inverte-se a tendência. Ganha corpo uma visão econômica recessiva estimulando o “estado mínimo”, que veio a ser conhecida como neoliberal. O imposto de renda perde a sua força redistributiva, a previdência social minguava, os direitos trabalhistas passam a ser “flexibilizados”, as grandes empresas agora transnacionais, portanto, sem pátria, geram, de um lado, o desemprego estrutural e, do outro, fabulosos salários de seus CEOs. A grande maioria da população mundial, os estamentos da base da pirâmide econômica vêem reduzir-se, a cada ano, seus patrimônios, sua renda, seu acesso aos bens da vida e cada vez mais se alarga o fosso entre eles e os estamentos do topo, as elites.

5. O abandono das medidas redistributivas – o estiolamento da justiça social

O quadro que vem de ser descrito, tem sido denunciado reiteradamente nos últimos anos e ganhou visibilidade mundial com a surpreendente repercussão da publicação, em inglês, do livro de Thomás Piketty, economista do Collège de France, *Le Capital au XXI siècle*. A obra, que se tornou, em língua inglesa, um

sucesso de livraria, analisa dados de uma longa pesquisa abrangendo a economia de muitos países, no período de dois séculos, para concluir que o sistema capitalista caminha para um impasse de consequências desastrosas, se não forem alteradas alguns macroprocedimentos nas políticas econômicas dos países.

Analisando dados econômicos confiáveis constata aquilo que já se admitia empiricamente: que os níveis de desigualdade econômica existentes no fim do século XIX foram diminuindo até 1970, quando a curva sofre uma inflexão e, a partir de então, inverte-se, voltando as desigualdades econômicas a se acentuar, até os dias de hoje. Este quadro leva o autor a formular sua principal e preocupante conclusão de que, na economia capitalista, quando a concentração da renda e do capital alcança expressão econômica maior do que a renda do trabalho, se produz um impasse que compromete a viabilidade do próprio sistema capitalista. A constatação, com base em estatísticas reunidas em laborioso esforço de muitos anos é que, a renda do conjunto dos cidadãos mais ricos se torna, a cada ano, mais afastada da renda do conjunto dos cidadãos mais pobres, isto é, a distância econômica entre ricos e pobres vem aumentando de forma acelerada nas últimas quatro décadas. A sociedade se torna, cada vez mais, economicamente desigual e, por via de consequência, também socialmente mais injusta. Esta desigualdade decorre da concentração da renda e dos patrimônios. Cada vez mais aumenta a distância entre os maiores e os menores salários. Cada vez mais os patrimônios se concentram e se acumulam no estamento dos ricos. Essa dupla causa de desigualdade, evidentemente, condiciona as demais: os bens e serviços, especialmente a seguridade social, as oportunidades, a qualidade de vida da população, o acesso à educação, a ascensão social, tudo piora, tudo fica comprometido.

Pela importância que esta obra alcançou como crítica da concentração econômica, realizada sob a própria ótica de sobrevivência do regime capitalista, vale transcrever alguns excertos da edição francesa, em tradução livre:

O crescimento (da economia) moderna e a difusão do conhecimento, permitiram evitar o apocalipse marxista, mas não modificaram as estruturas profundas do capital e das

desigualdades- ou, pelo menos, não tanto quanto foi possível imaginar nas décadas otimistas do pós- segunda guerra mundial. Desde quando o índice de rendimento do capital ultrapassa duradouramente a taxa de crescimento da produção e da renda, como era o caso até o século XIX e diante do risco de tornar-se norma no século XXI, o capitalismo produz mecanicamente, desigualdades insustentáveis, arbitrárias, colocando radicalmente em cheque os valores meritocráticos sobre os quais se fundam nossas sociedades democráticas. (op. cit. p.16).

Mais adiante, (ps.51/52), o autor, exibe gráfico, em que se vê que a fração superior da renda nacional dos Estados Unidos passou de 45/50% nos anos 1910/1920 para menos de 35% na década de 40, permanecendo neste patamar até 1980 quando começa de novo a crescer, atingindo em pouco tempo (2010/2020) de volta, o patamar de 45/50%. Piketty considera impressionante e espetacular o fenômeno pela rapidez com que se instalou.

Outra constatação a que chega o autor, com base nos dados que obteve, é o aumento das desigualdades nos últimos quarenta anos decorrente da concentração do capital privado. O critério que adotou é o da relação entre este valor (do capital ou patrimônio privado) de um lado, e a renda nacional anual do outro. No começo do século XX, o valor do patrimônio privado era seis a sete vezes maior do que a renda nacional dos países europeus. Esta proporção diminui gradativamente até 1950, chegando ao menor índice de duas ou três vezes a renda anual nacional. A partir de 1980, contudo, registra-se uma inversão que leva de volta o valor do capital aos níveis encontrados às vésperas da primeira guerra mundial, isto é, cinco ou seis vezes maior do que a renda do trabalho.

Essa tendência concentradora do capital, como tal se entenda rendimentos, dividendos, juros, aluguéis e outras rendas, ultrapassando a renda oriunda produção, cria um obstáculo ao desenvolvimento social, aniquila os valores meritocráticos e os princípios de justiça social, gerando níveis de desigualdade inaceitáveis, comprometendo as bases das sociedades democráticas modernas.

Piketty, reconhece, como outros cientistas sociais, que o mundo nos últimos dois séculos, sofreu dois grandes retrocessos na ordem social e econômica. A primeira

no período de 1870/1914 e a segunda, a partir de 1970 até hoje. Esses dois períodos são, infelizmente geradores de grandes desigualdades. Respondendo aos que imaginam ser possível superar tais desigualdades apenas com a sofisticação do regime capitalista, Piketty adverte: enganam-se os que dizem que *é suficiente regulamentar o direito de propriedade com maiores garantias, mercados cada vez mais livres, e uma concorrência sempre mais “pura e perfeita”, para se chegar a uma sociedade justa próspera e harmoniosa. A tarefa é infelizmente mais complexa.* (p.61)

Perquirindo as causas que motivaram o quadro recessivo registra o autor: *o movimento de reconstituição dos patrimônios, se realiza muito rapidamente e se acelera com revolução conservadora anglo-saxônica 79-80, o desmoronamento do império soviético 1989/1990, a globalização financeira e a desregulamentação dos anos 1990/2000, fatos que marcam uma reviravolta política indo em sentido inverso da reviravolta precedente e que permitem ao capital privado recuperar no ano de 2010, apesar da crise aberta em 2007/2008, uma prosperidade patrimonial desconhecida desde 1913.*(op. cit. p76)

A se confirmarem os estudos de Piketty e não se adotarem as medidas necessárias, não será, pois, um cenário alentador aquele que as próximas gerações enfrentarão.

6. A exortação do Papa Francisco sobre a desigualdade

A crise da democracia e a desigualdade crescente decorrente de uma política econômica neoliberal, não passaram despercebidas ao Papa Francisco. Em sua recente Exortação Apostólica *Evangelii Gaudium (A alegria do Evangelho*, Edições CNBB, Documentos Pontifícios 17, 1ª. ed., 2013), o Papa denuncia, à luz dos princípios teológicos que examina, a estrutura injusta e perniciosa da sociedade contemporânea.

Dele são as seguintes afirmações:

Assim como o mandamento “não matar” põe um limite claro para assegurar o valor da vida humana, assim também hoje devemos dizer “não a uma economia da exclusão e da desigualdade social”. Esta economia mata. (...) Os excluídos não são “explorados” mas resíduos, “sobras”. (p. 38/39)

Em perfeita sintonia com a análise dos economistas, o Papa Francisco identifica a causa dessa desigualdade com exemplar acuidade:

Enquanto os lucros de poucos crescem exponencialmente, os da maioria situam-se cada vez mais longe do bem-estar daquela minoria feliz. Tal desequilíbrio provém de ideologias que defendem a autonomia absoluta dos mercados e a especulação financeira. (p. 40)

Citando S. João Crisóstomo, o Papa afirma:

Não fazer os pobres participar dos seus próprios bens é roubá-los e tirar-lhes a vida. Não são nossos, mas deles, os bens que aferrolhamos. (p. 41)

Por fim assevera:

A necessidade de resolver as causas estruturais da pobreza não pode esperar; e não apenas por uma exigência pragmática de obter resultados e ordenar a sociedade, mas também para curá-la de uma mazela que a torna frágil e indigna e que só poderá levá-la a novas crises.

Enquanto não forem radicalmente solucionados os problemas dos pobres, renunciando à autonomia absoluta dos mercados e da especulação financeira e atacando as causas estruturais da desigualdade social, não se resolverão os problemas do mundo e, em definitivo, problema algum. A desigualdade é a raiz dos males sociais (p. 12/123).

A exortação se dirige aos membros da Igreja Católica, estimulando-os a terem atuação na política como forma necessária de praticar a caridade.

7. Consequências atuais do modelo recessivo na economia – uma sociedade de desiguais

A diminuição dos benefícios da previdência social, a concentração da renda, a ineficiência de certos serviços públicos e o desemprego crônico, dentre outras chagas sociais, levaram o filósofo francês Stéphane Hessel, herói da Resistência, a publicar uma aguerrida exortação intitulada *Indignai-vos*, (2010). Nessa publicação denunciou a traição aos ideais libertários e igualitários renascidos após a segunda guerra e a implantação, neste início de século, de um estado de injustiça que, por *fas ou por nefas*, passou a ser passivamente tolerado pela atual geração. Por isso, Hessel conclama a que os cidadãos se mostrem indignados e não conformados com tais absurdos. O livro se tornou de imediato um sucesso de vendas e é reconhecido como uma das grandes influências nas manifestações populares, especialmente da juventude, como os apoiadores do 15 de Maio da Espanha, que se denominaram de Indignados, como também os que participaram do Ocupe Wall Street, nos Estados Unidos, dentre outros. Em todas estas manifestações, às quais se podem juntar aquelas no Brasil de junho de 2013, o fio condutor foi o mesmo: a indignação da juventude manifestada contra as políticas antipopulares, contra a falta de representatividade dos governantes, contra a ineficiência dos serviços públicos, especialmente na área da saúde, educação e mobilidade social, além de denunciar a oligopolização da mídia e seu desempenho comprometido com os interesses das elites econômicas.

Tais ocorrências foram profundamente analisadas por um dos maiores estudiosos do tema, o espanhol Manuel Castells, no livro *Redes de Indignação e Esperança*, 2013, com o subtítulo, *Movimentos sociais na era da Internet*, obra que constitui um depoimento exemplar de quem acompanhou de perto boa parte destas manifestações e se dedicou a interpretar-lhes o sentido, as causas e as consequências.

Na edição brasileira, o autor inclui um postfácio em que examina os movimentos do mês de junho de 2013 no Brasil. Nele se reforça o sentido das manifestações e se aponta o destinatário das reivindicações. Quem é esse destinatário?

Fundamentalmente, (por) uma classe política que vê os votos como seus, seus cargos públicos como direito próprio e suas decisões como indiscutíveis. Como em todo o mundo, diziam os manifestantes, a democracia tem sido sequestrada por profissionais da política que, em sua diversidade, estão quase todos de acordo em que a política é coisa de políticos, não dos cidadãos. A democracia foi reduzida a um mercado de votos em eleições realizadas de tempos em tempos, mercado dominado pelo dinheiro, pelo clientelismo e pela manipulação midiática. (p. 182).

As manifestações traduzem o inconformismo de significativos segmentos da população com as políticas públicas contrárias a seus interesses, nos últimos quarenta anos e a perda de protagonismo social. Os regimes mesmo *soi disant* democráticos têm enorme dificuldade de implementar políticas públicas voltadas para atender às necessidades da maioria da população. Ao contrário, manipulados pelas elites econômicas, instituições financeiras e bancos (atente-se ao Ocupe Wall Street), dobra-se às imposições da globalização neoliberal recessiva, serve a seus interesses monetaristas, a seus programas de arrocho financeiro, de redução dos investimentos em programas sociais, não torna efetiva a função social que deve ter a tributação, favorecendo, assim, os estamentos empresariais em desfavor da maioria da população. O povo deixa de ser o sujeito político. Quem deveria atuar, o Estado, é apropriado e cooptado por interesses dos grandes grupos e corporações transnacionais ou nacionais.

Hessel, em momento posterior à publicação de *Indignai-vos* fez publicar (2012) *Engagez-vous*, em que procura responder à crítica feita às manifestações da juventude, de que seriam inorgânicas, sem rumo, sem propor soluções para as denúncias, constituindo, rebeldia sem causa, apontadas como movimentos anárquicos, sem liderança, sem ideologia. No *Engagez-vous* Hessel conclama a que além da mera indignação, haja o engajamento em movimentos sociais, instituições, partidos políticos, de tal forma que, através desses mecanismos, possam ser influenciados os governantes em prol de políticas públicas visando o bem coletivo.

O quadro atual evidencia como o eleitorado cada vez em que é consultado, expõe de maneira aberta sua falta de confiança em seus representantes, nos partidos políticos e nas instituições da democracia representativa como os parlamentos. Os operadores do sistema político, “os políticos” são generalizadamente considerados inconfiáveis, aproveitadores, corruptos, preocupados com seus próprios interesses e esquecidos do interesse coletivo.

O voto deixou de ser o instrumento eficiente de manifestação da vontade soberana do eleitorado e passou a ser uma atitude burocrática, inútil, desacreditada, incapaz de mudar o quadro geral de insatisfação, desconfiança e desesperança. Daí a diminuição crescente do comparecimento dos eleitores às urnas, nos países em que o voto é facultativo e o enorme desencanto daqueles que são obrigados a votar.

A falência do sistema eleitoral foi denunciada por Jean Salem, filósofo e professor da Sorbonne, Paris I, em seu livro *Élections, piège à cons? (2012)*, (Eleições, uma armadilha para os trouxas?). Nesta obra constata a ineficiência dos pleitos eleitorais como forma de se auscultar e fazer obedecer à vontade popular, constituindo-se o processo eleitoral exatamente no contrário, isto é, em estratégia de se escamotear esta vontade, deturpá-la e de justificar, paradoxalmente, a prática de políticas contrárias ao resultado das urnas. O subtítulo é expressivo: *Que reste-t-il de la Démocratie ? (O que resta da Democracia?)*. As eleições como são ordinariamente praticadas se transformam, assim, em uma armadilha para a democracia, em artifício para enganar o povo e fazê-lo pensar que é sua vontade que determina as políticas públicas quando, na verdade, tais políticas são motivadas por outros interesses, contrários aos do conjunto dos eleitores.

A crítica de Salem com o futuro do processo eleitoral é dura, pessimista mesmo, mas evidencia que o sistema tem de passar por uma profunda transformação para se legitimar. Em resumo, o livro examina aquilo que ele denomina de circo eleitoral: a confiscação do poder que este circo legitima e executa sob nossos olhos e o regime de eleição ininterrompida, no qual se faz viver, hoje em dia, o cidadão das democracias esgotadas.

Não é outra a conclusão a que podem chegar os analistas dos processos eleitorais à vista das graves distorções que contaminam esses processos e que põem em cheque suas reconhecidas vantagens. Por isso crescem recentemente as ideias de profundas reformas no sistema político-eleitoral que não somente trabalhem no sentido

de restaurar a credibilidade perdida, como sirvam de base para uma reconstrução da democracia, sob a influência de uma maior participação social em suas diversas instâncias.

8. Democracia participativa como forma de recuperar os institutos democráticos

Tudo o que acima se analisou leva à evidencia de grave crise da democracia representativa clássica que está gravemente combatida e já não mais se sustenta. Há que se procurar na teoria democrática um outro modelo que possa responder às aspirações e reivindicações não atendidas. No lugar da democracia representativa, que desrespeita a representação, que torna os titulares de mandatos populares usurpadores da soberania do povo, que permite que os governantes se tornem apenas predominantemente defensores dos interesses das elites, que fazem da sociedade um *locus* de injustiça e desigualdade, com um fosso cada vez maior entre ricos e pobres, há que se implementar um modelo democrático que responda efetivamente aos sentimentos e necessidades populares, sistema em que, o titular do poder seja verdadeiramente participante da formação das decisões políticas, sendo ouvido e consultado de forma deliberativa. Um regime que devolva ao povo o que é seu e que lhe foi usurpado. Outra não é a lição de tantos cientistas políticos da estatura de Fábio Konder Comparato e Paulo Bonavides que já vêm denunciando o abandono institucional dos instrumentos constitucionais previstos no art. 14 da Constituição da República, até hoje reduzidos a retóricas ferramentas para não serem usadas.

Em pronunciamentos reiterados, Comparato tem ressaltado que os grandes acontecimentos da História nacional se fizeram sem a participação popular. O povo é, ao mesmo tempo, titular da soberania e o grande ausente nas decisões fundamentais da nação. Este traço autoritário é um dos mais graves defeitos do regime democrático brasileiro. Por isso considera inadiável que se dê vida aos instrumentos previstos no artigo 14 da Constituição, o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, que têm sido mantidos em permanente hibernação.

Por seu turno Paulo Bonavides, pregador incansável da Democracia Participativa, título de seu livro recentemente reeditado (2008), não poupa severas críticas ao modelo defasado que ainda vigora. Em conferência proferida para os magistrados brasileiros o constitucionalista lecionou:

A democracia participativa no Terceiro Mundo poderá fazer a transição da obsolescência representativa dos parlamentos para a instantânea e eficaz e legitimante aplicação dos mecanismos plebiscitários da Constituição, instaurando assim, em definitivo, as bases democráticas do poder.

Na mesma oportunidade, denunciou os vícios que contaminam o regime político nacional, ao afirmar:

Demais disso, o constitucionalismo em países da periferia, como o Brasil, se acha em dissidência com a democracia indireta, com a mecânica representativa de governos corruptos, curvados a forças externas de pressão que lhe retiram não raro a independência, ao mesmo passo que lhe rebaixam a estatura de poder. Em suma, governos vinculados a assembleias nascidas de partidos desagregados; cúmplices da ingovernabilidade, da desorganização política e do estertor social do regime.

Tampouco deixou de denunciar as distorções carreadas por uma pseudorrepresentação, usurpadora da soberania popular:

O falseamento hermenêutico colocou, portanto, de maneira inversa, o exercício direto do poder popular, em sua dimensão soberana, debaixo da servidão, do desinteresse, da indiferença e da deslembração do corpo representativo. Obviamente, o empenho deste é perpetuar uma supremacia que a decomposição ética do sistema, designadamente da classe política, faz todavia insustentável.

Propondo um direito constitucional de luta e resistência e a repolitização da legitimidade, Bonavides enfatiza a hegemonia da vontade popular na democracia participativa ao lecionar:

A democracia participativa desloca o eixo do poder no exercício da soberania, dos corpos representativos para as correntes da cidadania, e estas, sendo o próprio povo, exprimem desde as instâncias supremas, de forma direta e imediata, sua vontade, com tomar assim as decisões governativas e institucionais de grau mais elevado, as quais não podem nem devem ficar sujeitas à intermediação nem ao livre alvedrios das autoridades representativas do legislativo ou do executivo.(Democracia Participativa, p.285)

9. A crise da democracia representativa e o Brasil

A convicção de que a adoção dos institutos da democracia participativa representa o caminho a ser palmilhado pelo regime constitucional brasileiro se fortalece na medida em que se observa a insuficiência de desempenho dos órgãos da democracia representativa, em estado de falência múltipla. Quais seriam as instâncias representativas na sociedade brasileira que se mostram carentes de um mínimo de desempenho? Passa-se a examinar os partidos políticos, os poderes da república, o processo eleitoral, a cidadania e a mídia.

9.1. Os partidos políticos

Sustentáculo do regime democrático representativo, os partidos políticos passam a perder legitimidade quando não refletem o pluralismo existente na sociedade e deixam de corresponder às diversas visões de mundo ali existentes. Infelizmente o estágio atual evidencia que a maior parte dos mais de trinta partidos políticos registrados no Brasil perdeu sua identidade programática, passando, no conjunto, a não se distinguir uns dos outros, sem valores e convicções estruturantes, sem consistência ideológica e programática, equivalentes na mesmice, só distinguíveis uns dos outros pela pessoa de seus “donos” ou como o uso popular consagrou, seus “caciques”. Frequentemente se prestam a servir de balcão de negócios, sendo o melhor deles, o tempo de TV no horário eleitoral. O sistema tem favorecido a

infidelidade partidária, que produz a alta rotatividade de filiados em exercício despudorado de mudança de “bandeira” a cada eleição e, muitas vezes, no período entre as eleições. Os próprios filiados se queixam de que as estruturas partidárias são autoritárias e operadas por diretorias dominadas por oligarquias seculares. Os partidos, em sua maioria, se tornam, assim, objeto de propriedade de quem os criou, para utilizá-los como mercadoria no balcão dos negócios político-eleitoral-financeiro-partidários.

9.2. O poder legislativo

O poder legislativo, tanto no plano federal, como no estadual e no municipal, majoritariamente representante das elites econômicas, empreiteiras e bancos que financiam as eleições de seus membros, com investimentos cujo retorno é inimaginável, formado em sua maioria por “excelentes negociadores” dos seus próprios interesses individuais e corporativos, inoperante, conservador, oligárquico, desacreditado, omissivo, arrogante e leniente com a corrupção endêmica que o corrói, distorce a representação que lhe foi outorgada nas urnas, esquecendo que é mandatário e não mandante, confinado no círculo vicioso da politicagem, incapaz de pensar o país e os interesses nacionais como sua preocupação primeira e única. Induz a que se dê razão ao aforisma: se soubéssemos como são feitas as leis e as salsichas, não respeitá-rias umas nem comeríamos as outras.

Todavia, não é de se olvidar que, apesar das deficiências de seus membros, é fundamental a importância do parlamento numa democracia. Por isso, há que se defender a instituição e pugnar para que seja prestante à cidadania. O descrédito a que chegou impõe imediata renovação de seus quadros, aprimoramento do processo eletivo, implementação de um comportamento ético, finalmente, adoção de uma transformação profunda pela consulta frequente à população, através dos mecanismos do art. 14 da Constituição (referendo, plebiscito e iniciativa popular), além de outros procedimentos cabíveis.

9.3. O poder judiciário

O poder judiciário ainda evidencia grande dificuldade para entender os novos direitos, limitado aos conflitos individuais, desconsiderando frequentemente os direitos

coletivos e difusos, ainda fiel a uma visão positivista do Direito, apesar de se detectar a existência de uma nova geração de magistrados atentos a estes aspectos. Hábitos antigos ainda não substituídos encastelam a instituição e favorecem um comportamento autossuficiente. Estruturas arcaicas de escolha interna dos dirigentes e a vitaliciedade nos tribunais intermediários e superiores dificulta a oxigenação do Poder. É lamentável que nos cartórios e varas judiciais o acúmulo de processos retarde, frequentemente, de forma inaceitável a prestação jurisdicional. Ainda não se livrou o Judiciário do vírus da corrupção e do favorecimento, apesar do esforço do CNJ - Conselho Nacional de Justiça. Sufocado por milhares de processos que se acumulam sem julgamento e sem perspectiva de solução, tamanho é o estoque de feitos pendentes, o Judiciário não obtém avaliação satisfatória nem de seus próprios membros, nem dos advogados, muito menos do jurisdicionado. Em muitos casos revela ainda antigo traço ideológico de privilegiar a “Fazenda” e os interesses da classe dominante.

9.4. O processo eleitoral

Indispensável ao regime republicano de renovação do poder, o processo eleitoral é uma das instituições mais desacreditadas como acima, com base no livro de Jean Salem, se constatou. A influência do poder econômico no financiamento das campanhas eleitorais transforma as eleições em um espetáculo de ganância, em uma orgia financeira que alcança níveis inacreditáveis. A eleição de um vereador, de um prefeito ou de um deputado consome volumes de recursos tão elevados que fazem suspeitar da lisura e austeridade dos candidatos eleitos. No curso do mandato, o eleito precisa compensar os gastos de recursos próprios ou de terceiros, especialmente empresas, empreiteiras e bancos, que investem fortunas e esperam, “como é natural”, o retorno. Este retorno, sabe-se, é geralmente, senão sempre, custeado por recursos públicos em obras e serviços superfaturados com que são favorecidos os “apoiadores”.

O financiamento eleitoral praticado desta forma desequilibra o pleito, privilegia de forma definitiva os candidatos que têm ou captaram mais recursos, vicia o processo eleitoral e contribui para que se elejam nos níveis municipal, estadual e federal, candidatos que, no lugar de representar os interesses da coletividade, representam os interesses das empresas e corporações que financiaram sua eleição. As pesquisas e

levantamento do conhecimento público, evidenciam as distorções e os vícios que comprometem irreversivelmente o processo eleitoral realizado sob esta forma. O DIAP- Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar realizou uma pesquisa no Congresso onde se constatou, por exemplo que 273 deputados ou senadores são donos de empresas, portanto, patrões. Apenas 91 são da área sindical, portanto trabalhadores, empregados. Outros 160 se declararam ruralistas, proprietários rurais ou patrões na área rural, integrantes da bancada ruralista, fortemente atuante na defesa do *agrobusiness*.

Por outro lado, esta realidade denominada ironicamente de “é dando que se recebe”, tem como perversa consequência o afastamento de líderes, cidadãos sérios, responsáveis, que não se vendem, nem se aproveitam, da atividade política e que se recusam a participar do “circo eleitoral”. Quem não concorda em aceitar esta iníqua regra do jogo, não tem vez. Ou nem sequer tenta a aventura de se candidatar em meio a condições tão adversas ou se candidata romanticamente, fazendo uma campanha modesta, conscientizadora, em cima de programas e propostas que têm como resultado a obtenção de um punhado insuficiente de votos para se confrontar com a avalanche de sufrágios obtidos pelos concorrentes “alinhados e abonados”.

O resultado de práticas tão incompatíveis com um procedimento democrático e republicano é que, nem o eleitor acredita no eleito, nem o eleito respeita o eleitor, e age sem nenhuma preocupação com o interesse coletivo, não prestando contas do mandato senão àqueles que o financiaram.

Torna-se assim, o processo eleitoral, corrompido e corruptor, financiado pelos capitalistas interesseiros que nele fazem rentáveis e polpudos investimentos. O sistema é, por um lado, hábil em facilitar a eleição de quem tem ou arrecada grandes somas e, por outro, de fechar as portas aos candidatos populares. A forma atual como se processam as eleições produz eleitores desencantados que não valorizam o seu próprio voto, não acreditando que ele possa gerar qualquer efeito republicano. Desconhecem assim ser o sufrágio um ato de escolha livre e consciente que legitima o mandato conferido aos políticos para agir em prol dos anseios populares.

9.5. A mídia

A mídia, setor que é responsável nos sistemas republicanos pela formação da opinião popular, que é detentora da liberdade de opinião, que historicamente se constituiu no baluarte inexpugnável contra a censura dos governantes e poderosos, se corrompeu, oligopolizou-se, mercantilizou-se, vendeu-se ao deus mercado obediente a seus encantos e pagamentos, esquecida de suas funções, até hoje deixados debaixo do tapete por ausência de regulação do artigo 220 da Constituição Federal. Poderosa e, em grande parte viciada, corruptora de políticos e governantes, manipuladora dos fatos e falsificadora da verdade, tendenciosa e chantagista, a mídia tem se mostrado, de ordinário, alheia aos valores culturais nacionais e à sua função de assegurar um canal de informação respeitando a pluralidade de opiniões existentes na sociedade. Adota, em muitos veículos, a prática contumaz da violação da privacidade do cidadão. Na sua modalidade televisiva, além dos males aqui denunciados, tem conduta frequentemente libertina e escandalosa. Em suma, por seus veículos mais fortes na formação da opinião pública, se tornou ferramenta indisfarçável a serviço das elites e das oligarquias.

Vale transcrever excerto da crítica à mídia que faz Bonavides, na obra já mencionada, Democracia Participativa:

A expropriação dos sobreditos meios, retirados à jurisdição de uma elite depravada, e sua recondução aos fins que lhe foram traçados pela legitimidade constituinte dos autores da Carta Magna, se nos afigura a condição sine que non, de uma democracia participativa do povo governante e da nação alforriada.

Se não resolvermos o problema da mídia não resolveremos jamais o problema da democracia neste país. (p. 49)

Há que se retirar a venda dos olhos e não esperar pelo escândalo que abalou as instituições no Reino Unido e que motivou a denúncia contida no Relatório elaborado pelo Lord Justice Levenson, que presidiu a investigação sobre o tabloide

The Sun, integrante da News Corporation. Ali se vê que nem a cautelosa e conservadora sociedade britânica tolerou o desatino praticado pelo mais influente veículo de comunicação da comunidade britânica. Os fatos documentalmente comprovados em várias publicações, a exemplo da obra *Dial M for Murdoch*, (*Disque M para Murdoch*, 2012) escrito pelo deputado do Partido Trabalhista Tom Watson e pelo jornalista Martin Hickman, destruíram a histórica blindagem da mídia, escudo que, *in casu*, escondia os mais sórdidos comportamentos.

No frontispício do prefácio os autores advertem que:

Este livro tenta explicar como opera uma específica companhia de mídia global: como ela pode injetar uma venenosa e secreta influência na vida pública na Grã Bretanha, como ela usa seu imenso poder para discriminar, intimidar e escamotear, e como sua atuação tem mudado a forma pela qual nós olhamos para nossos políticos, nossa polícia e nossa imprensa....

Este é um jogo de poder que se realiza nas salas de diretoria, nos salões de festa da elite e cada partido político, inclusive o meu, tem tido um estreito círculo de pessoas na lista de convite de Murdoch. Por fim este escândalo trata da incapacidade dos políticos em atuar em favor dos interesses dos mais fracos, porém não em favor de seus próprios interesses. (op.cit.p.xv em tradução livre).

9.6. A cidadania

A cidadania popular esquecida, torna-se mero artigo de exposição em vitrine, despojada dos atributos que desde a Revolução Francesa lhe foram outorgados (liberdade, igualdade e fraternidade). Perdeu as insígnias que lhe outorgou a História na famosa frase de Lincoln que, reconhecendo a soberania popular, proclamou que a democracia era o governo do povo, pelo povo e para o povo, ou seja, do cidadão para o cidadão e pelo cidadão, dando-se ao povo a mesma conceituação que lhe deu Friedrich Müller, isto é, de povo participante, povo- autodeterminado, povo condutor de seu destino, povo ouvido e respeitado, povo-sujeito e não objeto da história, povo

deliberativo e autônomo, não massa de manobra da demagogia dominante ou mercadoria rifada na bacia das almas. Este povo cidadão, esta cidadania popular, esta soberania indelegável está hoje como outras instituições da democracia e da república, transmutada em coisa vil, simples populacho, manipulada e marginalizada, periférica, a quem se nega acesso a importantes bens da vida apropriados por elites cada vez mais concentradoras do capital e da renda, numa situação social em que corre o risco de se tornar, a cada orçamento e a cada rearrumação da economia, menos atendida e mais sacrificada.

10. As experiências em curso na América Latina

A atitude crítica ampla aqui exposta em face da democracia representativa, não pode, todavia, deixar de levar em conta algumas experiências contramajoritárias implementadas em alguns países da América Latina, a exemplo da Venezuela, da Bolívia, do Equador, do Uruguai e do Brasil. Neste grupo também estariam inseridos, não fossem os golpes militares ou institucionais recentemente sofridos, o Paraguai e Honduras.

Diferentemente de Espanha, Grécia, Portugal, França, Estados Unidos e muitos países latino-americanos, que são exemplos de uma economia recessiva e de desigualdade crescente, os países anteriormente nomeados têm resistido, com grande dificuldade, à adoção da receita neoliberal proposta pelo “pensamento único”. Como vimos na reflexão aqui feita, a adoção de políticas monetaristas recessivas, da receita perversa e antipopular proposta e imposta pelo FMI, concentradora da renda e do patrimônio, tem levado estes países a crises reiteradamente mais graves em que, cada nova saída acaba por exigir mais sacrifícios ao trabalhador, aos contribuintes da previdência social, aos que pagam juros aos bancos e ao consumidor, conforme apontado pelo Papa Francisco e demonstrado por Thomás Piketty ao asseverar:

Longe de mim propor um populismo irresponsável, mas a economia não pode mais recorrer a remédios que são um novo veneno como quando se pretende aumentar a rentabilidade reduzindo o mercado de trabalho e criando assim novos excluídos.(op. cit., p.124)

A ausência de políticas públicas redistributivas, a corrupção, o desemprego endêmico crescente e a redução dos benefícios da previdência evidenciam por que em quase todo o mundo a insatisfação é crescente e devastadores os estragos. Basta olhar para a irrecuperável e angustiante crise por que passa e. *gratia* a vizinha nação Argentina.

Deve-se distinguir deste quadro, repita-se, o esforço contramajoritário de alguns países da América do Sul em que se tenta, com maior ou menor intensidade implementar políticas redistributivas protegendo o trabalhador, estabelecendo programas sociais, valorizando os salários, transferindo renda aos setores menos favorecidos, impedindo a perda dos direitos trabalhistas e até expandindo-os, contendo-lhes a “flexibilização”, assegurando os empregos, promovendo o acesso à terra, protegendo o pequeno produtor, desonerando tributariamente bens de necessário consumo, reduzindo o analfabetismo, universalizando o acesso à escola e estimulando a participação social nas decisões governamentais. Assumindo, enfim, o Estado sua função de indutor da economia e do progresso social .

Visualizando o Brasil, não há negar a ascensão de consideráveis contingentes da população para melhores níveis de vida, consequência de políticas públicas redistributivas como acima se enumerou. Programas Sociais como o Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Luz para Todos, algumas desonerações tributárias, como nos produtos da cesta básica, o reajuste do salário mínimo acima da inflação, a ampliação da Previdência com a incorporação dos empregados domésticos, o enfrentamento do capital financeiro com a redução dos juros bancários, o aumento do acesso ao crédito, a ampliação da rede de saúde (14 mil novos médicos estrangeiros no Programa Mais Médicos), o investimento em infraestrutura e na mobilidade social, por exemplo, têm produzido transformações significativas e, indubitavelmente, excluem o país da lista das nações que praticam a receita neoliberal.

Todavia, a desigualdade secular da sociedade brasileira, é uma chaga a exigir muito tempo para sua completa cura e, ainda maior esforço do que aquele que tem sido feito. É imprescindível que se removam práticas arcaicas que impedem um avanço de melhor qualidade, mais célere e aprofundado.

Para tanto, é de se reconhecer vícios e mazelas que ainda estão presentes e precisam ser enfrentados. A governabilidade não tem podido livrar-se de alianças político-partidárias com setores políticos atrasados e contraditórios que comprometem

seu desempenho. Mesmo um governo de viés progressista, se torna dependente de base parlamentar infensa a políticas mais avançadas. A Administração, com frequência, se dobra obediente ao mercado, temerosa de não estar seguindo à risca as imposições monetaristas e perder lugar na classificação feita pelas agências internacionais de avaliação econômica, cujos “critérios” conhecemos.

Essas alianças impõem ao governo aceitar auxiliares que se transformam em verdadeiros titulares de redivivas capitânicas hereditárias e não dirigentes de órgãos públicos. Políticas mais corajosas, que afetem a questão agrária não são adotadas pela pressão de poderosa frente parlamentar ruralista e a tributação não cumpre sua missão redistributiva, especialmente pela ausência de progressividade do imposto de renda que tributa os salários e isenta os ganhos de capital. A criação de imposto incidindo progressivamente sobre as riquezas encontra férrea oposição. Assim, em que pese o viés progressista do governo nestes primeiros anos do século XXI, o Brasil paga elevado preço por suas limitações. Episódio recente (julho de 2014) da rejeição parlamentar e midiática ao decreto que regulamenta a participação social nas decisões do Poder Executivo é uma prova desta fragilidade. Não é por outro motivo, ou seja, pelo travamento do avanço da democracia participativa e social que se faz urgente uma transformação dos “mores” políticos e se propõe, como inadiável, uma democrática reforma política.

11. O que fazer?

Alternativas democráticas futuras – Reforma Política

Urge, pois, que o processo eleitoral e, mais amplamente, os costumes políticos sejam reformados, numa tentativa de superar a crise de legitimidade da Democracia Representativa e implementar uma Democracia Participativa através da iniciativa popular, como explicitam outros artigos que compõem este livro.

Para tanto, forçoso é concluir que as reformas de que o país necessita devem-se iniciar pela reforma política, que abra caminho para outras e para as transformações desejadas.

As organizações da sociedade civil brasileira apoiam um projeto de lei referendado pela iniciativa popular, que promova uma reforma política democrática

para retirar a influência do poder econômico nas eleições, democratizar o mecanismo de escolha intrapartidário dos candidatos aos cargos proporcionais, estabelecer a participação paritária de mulheres e homens na disputa destes cargos, assegurar o acesso justo aos horários de propaganda eleitoral e, principalmente, por fim, porém nunca por menos, para regulamentar, de forma eficaz, os instrumentos da democracia direta ou Democracia Participativa, já previstos na Constituição da República: a iniciativa popular, o referendo e plebiscito.

REFORMA POLÍTICA, ÉTICA E DEMOCRACIA¹

Padre José Ernane Pinheiro

Assessor da CNBB como secretário executivo do
Centro Nacional de Fé e Política Dom Helder Camara (CEFEP)

O povo brasileiro obteve importantes avanços políticos, econômicos, sociais, ambientais e na luta contra a discriminação. Todavia persistem graves problemas a serem resolvidos. Eles se expressam, de forma aguda, na crise urbana, na baixa qualidade do transporte público das grandes cidades, na violência crescente, na carência de esporte e lazer para a juventude, na deficiência da educação, na precariedade da saúde pública, na falta de terras para os trabalhadores sem-terra, entre outros tantos problemas.

E por que tais antigos problemas não são resolvidos? Porque a solução delas depende da aprovação de um conjunto de reformas, entre as quais, a reforma urbana, reforma agrária, reforma tributária e democratização dos meios de comunicação e a reforma política como mãe de todas essas reformas. E a aprovação desta reforma depende da vontade política do Congresso Nacional.

Todavia a atual composição do Congresso Nacional impede que tais reformas sejam aprovadas. Isto porque ele representa os interesses da minoria da sociedade e as reivindicações da maior parte da população não são ouvidas.

As manifestações de junho de 2013 trouxeram à luz do dia a crise de representação política que enfrentamos. E evidenciou a necessidade de uma Reforma Política Democrática que erija um sistema de representação política mais identificada com a maioria da sociedade, capaz de ouvir as reivindicações das ruas e aprovar as reformas que o País necessita.

A Reforma Política foi colocada na pauta política do ano de 2014 em virtude também da votação em curso no Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a inconstitucionalidade do financiamento de campanhas eleitorais por empresas.

¹ As reflexões sobre a ética e democracia têm como referência dois documentos da CNBB: "Exigências éticas da ordem democrática", n. 42, edições paulinas, 1989; e "Ética: Pessoa e Sociedade", n. 50, edições paulinas, 1993.

Todavia o problema vai além: queremos uma Reforma Política capaz de construir um sistema político mais democrático e representativo no País.

Estamos cientes da complexidade desta matéria, mas também convictos de que a **Reforma Política é uma das principais iniciativas da população brasileira,**

- considerando os baixos índices de credibilidade do poder legislativo, judiciário e executivo, dos partidos políticos;
- considerando que a inclusão social aprimora a consciência cívica, o desejo de participação e a cobrança de direitos;
- considerando que o povo brasileiro, especialmente a juventude, reage fortemente contra os escândalos de corrupção e exigem punição efetiva para os culpados;
- considerando as distorções do sistema político e eleitoral que alarga o fosso entre o Estado e a Nação, os representados e seus representantes, a sociedade e o governo;
- considerando que a atual conjuntura impõe que se proceda com urgência a uma profunda Reforma em nosso sistema político e eleitoral.

Por isso, apresentamos a Proposta de lei de iniciativa popular, sob o título "Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas" como o melhor caminho para esta transformação e conclamamos a todos os brasileiros/as em suas cidades, que participem desta Campanha pelo aperfeiçoamento da Democracia.

A Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas defende uma proposta visando a ampliação da participação popular nas instâncias de poder. Existe um grande número de problemas em nosso sistema eleitoral que necessita de mudanças. Todavia a Coalizão optou por elaborar um projeto voltado para as questões estruturantes infraconstitucionais para uma Reforma Política Democrática que pudesse ser aprovado sem necessidade de emendas constitucionais.

Para a Coalizão os problemas estruturantes do sistema político brasileiro são: 1) o afastamento do financiamento de campanhas por empresas; 2) a adoção do sistema eleitoral proporcional em dois turnos; 3) a sub-representação das mulheres; 4) fortalecimento dos mecanismos da democracia direta, conforme artigo 14 da nossa Constituição.

A Coalizão é uma articulação da sociedade brasileira visando a uma Reforma Política Democrática. É composta atualmente por 96 entidades, movimentos e organizações sociais, entre as quais a OAB, CNBB, Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), a Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma Política, a FENAJ, a UNE, CTB, UBES, MST e muitas outras.

A Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas defende a necessidade do povo brasileiro se unir na luta pela ampliação de conquistas democráticas. Todavia, considera que não há como realizar essas reformas sem antes aprofundar o processo de democratização do poder político no Brasil com as devidas exigências éticas.

A questão das relações entre ética, política e democracia se transformou num grande desafio nacional, sobretudo se levarmos em conta as denúncias de corrupção de junho de 2013 e suas aspirações de mudanças.

Esta preocupação tem certamente méritos e é de fundamental importância para a vida nacional, mas é marcada por uma visão limitada do fenômeno político. Ele dá a entender que tudo seria maravilhoso se nossos governantes possuíssem um conjunto de virtudes que atestassem seu bom caráter do qual dependeriam a paz e a ordem social. Perde-se assim uma das intuições fundamentais do pensamento político ocidental desde seus primórdios: o que é decisivo para a ética na política não são simplesmente as virtudes privadas dos governantes, mas o ordenamento institucional, porque é dele que depende se os cidadãos têm acesso ou não a seus direitos universais.

Por esta razão, as questões da corrupção e suas consequências não podem ser reduzidas a um problema específico da esfera individual. Desde os gregos, que inauguraram o pensamento político ocidental, falar de ética na política não significava apenas uma consideração crítica frente às ações privadas dos cidadãos, mas, sobretudo da configuração das relações sociais segundo princípios de justiça.

A partir desta ótica, falar de ética na política significa hoje para nós compreender que é tarefa do Estado garantir a participação popular na gestão da coisa pública através da criação de mecanismos permanentes de participação direta da população e da constituição de comitês populares para acompanhar e fiscalizar as atividades e as obras do Estado. Só assim será possível assegurar e ampliar os direitos sociais e enfrentar a questão básica da desigualdade e da exclusão social.

Isso implicaria uma reversão das prioridades no que diz respeito às políticas públicas, passando para o primeiro plano as que visam assegurar oportunidades dos meios necessários para uma vida digna entre as quais em nossa situação específica se vão situar o acesso à terra e ao solo urbano como também moradia e saneamento, e segurança para todos. Nesta perspectiva se revela como intrinsecamente corrupta uma política macroeconômica que transfere para os bancos e empresas a riqueza produzida por toda a nação e que impede a universalização do acesso a estes meios.

Claro que neste contexto é muito importante ter presente de que a corrupção individual e social não começou no atual governo, mas lamentavelmente se transformou num elemento estrutural do exercício do poder e da cultura política que nos marca. Por isto, não espanta e nem causa indignação a muitos o fato de que nossos partidos políticos não tenham defendido no parlamento de modo consistente as reformas e as políticas públicas que tornariam o país menos vulnerável seja à corrupção individual seja à continuidade de uma configuração iníqua da vida coletiva, marcada por diferentes formas de exploração e de degradação da vida humana.

Para além das virtudes pessoais dos governantes, o que realmente pode garantir a ética na política é a existência de instituições sólidas e de mecanismos de administração transparente, que sejam capazes de garantir os direitos universais do cidadão assim também como a existência de meios de comunicação livres, independentes, e de organismos de controle social que acompanhem o exercício do governo.

O grande desafio do momento é que, sejamos capazes de ir além de uma crítica moralizante à corrupção pessoal, e nos empenhemos com seriedade numa crítica cívica às instituições e às políticas públicas. Numa palavra, urge aprofundarmos os critérios éticos de uma nova ordem democrática. Temos urgência de contarmos com valores que solidifiquem nossa democracia.

1. Exigências éticas da democracia

Começamos esta reflexão com algumas considerações de caráter mais universal, como fundamentação do discernimento da democracia.

A democracia consiste na simultânea realização e valorização da liberdade da pessoa humana e da participação de todos nas decisões econômicas, políticas,

sociais e culturais que dizem respeito a toda a sociedade. Assim, a democracia é a afirmação da responsável liberdade pessoal do cidadão e da liberdade social de participação.

Por um lado, com a democracia abre-se a possibilidade de efetiva diminuição das desigualdades sociais, na medida em que proporcione a todos as mesmas oportunidades de participação na organização da sociedade, de modo especial do processo produtivo. Isto significa que é no trabalho que os homens encontram o fundamento do seu direito de participar nas decisões que dizem respeito aos problemas da sociedade inteira, que vive do seu trabalho.

Como a pessoa humana tem a primazia sobre a instituição, a ordem social, tem por base, o reconhecimento do primado do trabalho sobre o capital e, como objetivo, o bem estar de todos na justiça social.

A democracia não se realiza, de fato, quando o sistema econômico exclui parcelas da população dos meios necessários a uma vida digna: acesso ao trabalho com justa remuneração, à moradia, à terra, à educação, à organização sindical, à participação nos lucros e na gestão da empresa.

Por outro lado, a construção da democracia é a criação das condições necessárias para que os homens e mulheres, como cidadãos, rompam o isolamento e sua desagregação social e ocupem o espaço público, através da discussão, da negociação, do diálogo e da decisão. Forja-se, assim, um novo sentido do viver em comum, onde ninguém é excluído da efetiva participação dos bens da sua nação, do direito à educação, respeitando as convicções éticas e religiosas, e do direito à informação honesta.

Este novo sentido do viver em comum implica o reconhecimento do pluralismo e se efetiva na participação real, consciente e responsável nos movimentos, associações, sindicatos, partidos políticos, etc. No sistema democrático, como afirma a Constituição: "**todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente**". Assim, a razão de ser do Estado é usar do poder que emana do povo para servir o próprio povo. É sua obrigação desenvolver um modelo socioeconômico capaz de erradicar a miséria e promover efetivamente o bem comum.

A existência de milhões de empobrecidos é a negação radical da ordem democrática. A situação em que vivem os pobres é critério para medir a bondade, a

justiça, a moralidade, enfim, a efetivação da ordem democrática. Os pobres são os juízes da vida democrática de uma nação.

2. Fundamento ético da democracia: a dignidade da pessoa humana

Afirmamos que o ser humano é sempre um valor em si e por si, e exige ser considerado e tratado como tal, e nunca ser considerado e tratado como um objeto que se usa, um instrumento, uma coisa. De todas as criaturas terrenas, só o homem é 'pessoa', sujeito consciente e livre e, precisamente por isso, 'centro e vértice' de tudo o que existe sobre a Terra.

A pessoa humana não existe para viver isoladamente, mas com os outros e em comunidade. O homem é, por sua natureza íntima, um ser social. É na participação plena e efetiva da pessoa humana na vida da comunidade e da sociedade, numa ordem democrática, que ela encontra a sua verdade. Assim, a pessoa humana se realiza plenamente no trabalho, na comunicação, na solidariedade, na comunhão, na entrega aos outros e na liberdade.

A experiência da liberdade é a experiência de ser chamado a lutar sempre de novo contra todo tipo de coisificação da pessoa humana, na direção de uma humanidade livre e solidária.

A pessoa humana vai tomando-se efetivamente livre enquanto responde ao apelo ético, que lhe vem do "rosto do outro", como sujeito igualmente livre e portador de direitos, entrando com ele numa relação de amor, na justiça e na liberdade.

Na relação de justiça reconhece-se a dignidade da pessoa humana como algo incondicional. Isso significa que seus direitos são intocáveis e inalienáveis, anteriores a qualquer convenção ou declaração.

Pela liberdade, o mundo torna-se um desafio à audácia do homem, em ordem à construção de um mundo livre e solidário. Neste sentido, a liberdade é tarefa permanente em busca constante de libertação.

O reconhecimento efetivo da dignidade pessoal de cada ser humano exige o respeito, a defesa e a promoção dos direitos da pessoa humana: direito à vida em todas as suas dimensões, direito à liberdade, à igualdade, ao trabalho, à prática religiosa, à educação, à saúde, à segurança e aos demais meios necessários para uma vida digna.

Cumpra, entretanto, recordar, com João XXIII, que sobre cada direito humano pesa a responsabilidade de um dever: ao direito à vida digna corresponde o dever de viver com dignidade, não atentar contra ela e, ao mesmo tempo, o de respeitar a vida dos outros; ao direito à própria liberdade corresponde o dever de usá-la bem, assim como o de respeitar a liberdade dos demais; ao direito à propriedade corresponde o dever de colocá-la ao serviço da sociedade, como o de lutar para que todos possam igualmente beneficiar-se dela. Daí a exigência de uma ética pública.

3. Urgência de uma ética pública

A ética pública diz respeito à condução da "coisa pública", ou seja, à responsabilidade do cidadão, dos grupos ou instituições da sociedade pelo bem comum. Exige uma proposta ética e um projeto político, com suas estratégias, que, iluminados pelos princípios de solidariedade e subsidiariedade, orientem pessoas e instituições no exercício de seus direitos e deveres.

Só assim a sociedade terá condições de lutar contra os seus males mais evidentes, tais como a violência e o desprezo pela vida, a droga, o *excessos do poder* policial, a corrupção e a sonegação fiscal, o desvio do dinheiro e a malversação dos bens públicos, o abuso do poder econômico e político, o poder discricionário dos meios de comunicação social.

Não se trata de um moralismo fácil, reivindicando, de forma genérica, "honestidade" na vida pública, mas sim, da busca de um projeto comum de sociedade eticamente regulada. Isso exigirá dos vários setores que servem à sociedade não o engodo de promessas que suscitam expectativas irreais e provocam, depois, decepção e indignação, mas programas e projetos que respondam às reais necessidades do povo.

3.1. Área da política e do serviço público

Impõe-se restabelecer uma correta relação entre o que é público e o que é particular, para que a esfera pública não seja administrada predominantemente em função de interesses particulares, mas seja organizada por instituições que permitam efetivamente a participação democrática e a distinção entre o público e o privado.

O debate político e a vida pública devem reencontrar a dignidade da política como edificação da "pólis", ou seja, da cidade humana, onde todos encontram oportunidade de realização pessoal e de comunhão solidária. Não se trata apenas de distribuição de recursos e de satisfazer a grupos de pressão. A mera negociação de interesses, dentro de uma visão da política como mera técnica de poder, não é capaz de gerar, por exemplo, o "pacto social" que tantos julgam imprescindível a nosso País. Assim, a ética pública é condição para a solução até mesmo de problemas estritamente econômicos, como a inflação.

A política é, por essência, ética, pois se refere sempre à liberdade e, essencialmente, à justiça. Não é mera arte ou técnica de exercer o poder, mas o exercício da justiça pública. Santo Agostinho, muito oportunamente, declarou: "Removida a justiça, o que são os reinos senão um bando de ladrões?" ("Remota itaque justitia, quid sunt regna nisi magna latrocinia?" De *Civ. Dei*, 1. IV, 4). Pois "é sobre a justiça que o trono se firma" (*Prov* 16,12). Sem essa base, instala-se a opressão, como a história não se cansa de mostrar.

Lembramos ainda que, na política, duas forças devem ser unidas e, quanto possível, conciliadas: a força do poder e a força da razão e da justiça. Ambas são necessárias. Mas a força ideal da justiça deve guiar a força bruta do poder. Como dizia Pascal: "A justiça sem a força é impotente; a força sem a justiça é tirânica. É preciso juntar a justiça e a força; para consegui-lo, é preciso fazer com que o que é justo seja forte e o que é forte seja justo".

Recupera-se o espírito público, seja na administração, seja na vida política, não apenas combatendo abusos e desvios, nem apelando para a boa vontade dos sujeitos, mas adotando estruturas e instituições adequadas. Para isso é necessário tomar medidas objetivas de descentralização do poder, de informação e transparência, de participação nos diversos níveis, de promoção das instituições da sociedade civil - como associações profissionais, sindicatos, escolas, organizações não-governamentais (ONGs), Igrejas etc. -, que garantam o exercício da responsabilidade cívica e controle do poder político.

A recuperação da política passa pela formação e pela moralização dos políticos. Se existe, hoje, um descrédito da atividade política e da administração pública em todos os níveis (federal, estadual e municipal), é que há maus políticos. Eles são os maiores responsáveis pelas imoralidades que acabam por desmoralizar a política.

Importa, pois, encorajar os políticos bem intencionados para que atuem como fermento de uma "nova prática política". Que sejam verdadeiros "homens e mulheres de Estado" compenetrados de sua alta vocação ética, magnânimos e não omissos ou coniventes com os "negociantes do poder", enredados em jogadas pessoais e mesquinhas.

Recuperar a lei como instrumento de justiça. Existe, no Brasil, a mentalidade de que a lei se aplica aos inimigos e o benefício aos amigos. Os pobres e pequenos são condenados; os ricos e poderosos gozam, na prática, de imunidade. Há uma constatação de que o legal frequentemente não coincide com o legítimo. A floresta de leis não resolve os problemas essenciais. Para questões mais graves nota-se um vazio legislativo, deixado ao capricho dos mais fortes, como, por exemplo, a demora da aprovação de leis complementares. É também exigência ética uma atuação menos morosa e mais eficaz do Poder Judiciário, de modo que não deixe impunes os grandes crimes e procure efetivamente defender os direitos dos mais fracos.

3.2. Romper o laço que une a política aos negócios

O processo político democrático administra o "negócio" de todo o povo e não os negócios privados, segundo o viés patrimonialista do Estado brasileiro. Enquanto a força do poder econômico determinar a política, através do financiamento de campanhas, lobbies, relações privilegiadas, poder de barganha de grupos junto ao governo etc., a política será fonte de corrupção, injustiça e instabilidade social.

Transparência do discurso dos homens públicos. É preciso também superar o costume de políticos, técnicos, administradores, magistrados e, inclusive, eclesiásticos, falarem numa linguagem complicada, obscura, difícil. Hoje, mais do que nunca, é necessário repropor a ética evangélica do "sim sim, não não".

Chamamos a atenção para a questão da veracidade. Pois a mentira, na vida pública, tornou-se uma prática tão habitual em nosso mundo que se pode falar num verdadeiro vício, tornando a política sinônimo de mentira.

3.3. Ética dos serviços públicos

Quem não se revolta com o descaso no atendimento aos usuários dos serviços públicos, a morosidade, a irresponsabilidade, o parasitismo, a falta de

compaixão com o sofrimento dos pobres no INSS, nas escolas, hospitais, fóruns, delegacias e outros órgãos de atendimento ao grande público? As filas intermináveis dos aposentados, dos doentes e outras categorias humildes são o sinal mais claro da insensibilidade social e do descuido de muitos de nossos servidores.

Ora, os serviços públicos, para serem éticos, não de ter também estas qualidades: serem acessíveis, eficientes e rápidos. Mas para isso, além de uma adequada remuneração, é importante a formação permanente dos funcionários/as para o espírito público, para o "senso do serviço" ao povo necessitado.

Como não denunciar a grande criminalidade dos que desviam, em proveito pessoal, enormes somas dos órgãos públicos, provocando escândalo e revolta, muitas vezes impotentes, da parte dos humildes, a quem estavam destinados esses bens?

Como não solicitar que os crimes mais graves sejam punidos e que a lei não seja severa apenas com os pequenos infratores, sem jamais atingir os poderosos e espertos?

Como tolerar que a um grande número de denúncias comprovadas de corrupção e prejuízos dos cofres públicos não corresponda igual número de punições e ressarcimento? A impunidade é um incentivo constante para novos crimes e novas violências.

3.4. Ética na área da economia

O modelo econômico neoliberal se caracteriza pela separação entre economia e ética. Cria-se, desta forma, "um sistema onde a liberdade no setor da economia não se enquadra num sólido contexto jurídico que a coloque a serviço da liberdade humana integral e a considere como uma particular dimensão dessa liberdade, cujo centro seja ético e religioso" (*Centesimus Annus* 42).

O modelo neoliberal tende a prevalecer não apenas no Brasil, mas também nas relações internacionais. Prejudica especialmente os mais pobres.

A economia de mercado visa muito pouco o bem da pessoa humana. Pelo contrário, esta é reduzida a uma mercadoria em vista do lucro. Para que a economia se enquadre eticamente, é necessário que se criem normas e se organizem instituições destinadas a situar a liberdade econômica dentro do contexto das demais liberdades sociais.

A regulação através do mercado não pode ser a única e nem mesmo a principal forma de conciliar o privado e o público. A política (entendida como acima vimos) e a própria história e cultura de um povo impõem que a sociedade se dote de estruturas sociais capazes de fazer valer os fatores humanos e morais (cf. *Centesimus Annus*, 35) e de garantir o controle democrático sobre os meios de produção.

É tarefa do Estado "prover a defesa e a tutela de certos bens coletivos, como o ambiente natural e o ambiente humano, cuja salvaguarda não pode ser garantida por simples mecanismos de mercado" (*Centesimus Annus*, 40). As normas e instituições a que nos referimos deverão também regular as relações da economia de mercado propriamente dita com as demais formas de produção existentes no Brasil, como a economia informal, as relações não-assalariadas, o extrativismo artesanal etc.

O processo de modernização, em virtude da nova revolução tecnológica, põe a ciência como um fator decisivo na produção da riqueza e faz diminuir a importância do trabalho manual. Tal processo pode ser valioso enquanto garante o direito elementar do trabalho para todos e a preservação da natureza.

A empresa, na medida em que é parte de um sistema social maior, tem também um papel público. O empresariado deve ter a consciência de que "há necessidades coletivas e qualitativas que não podem ser satisfeitas através dos mecanismos do mercado" (*Centesimus Annus*, 40).

Mais: deve desenvolver uma vontade política e eticamente fundada de contribuir positivamente para a satisfação dessas necessidades. Essas são condições indispensáveis para que a economia se ponha a serviço de uma sociedade democrática, justa e solidária.

Por isso, nem os empresários, nem os trabalhadores e os respectivos sindicatos deveriam envolver-se em política com vistas apenas a interesses corporativos. Isto seria uma forma de "neofeudalismo", em que cada grupo se fecha em seus interesses e disputa para si os favores do Poder, sem preocupação com o todo social.

A essa visão ética da atividade econômica se contrapõem frontalmente alguns dos males mais difusos na economia do País: a especulação financeira, a política tributária injusta e a sonegação fiscal. Por esta os agentes econômicos se negam a contribuir, à manutenção dos serviços necessários e mesmo essenciais ao

bem comum. Reforçam, assim, a já escandalosa concentração da renda, quando é exigência ética oferecer a todos/as escola, moradia, saneamento básico e erradicar a fome no país inteiro.

4. Conclusão: urgência da Reforma política

A Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) em sua última Assembleia geral em documento intitulado “**Pensando o Brasil: desafios diante das eleições 2014**”² coloca a Reforma Política como urgente. Assim se expressa:

O Estado que hoje existe evidencia os limites da democracia representativa e, efetivamente, não responde às necessidades dos novos sujeitos históricos. Anseia-se por novas formas de vivência democrática...

A despeito de todos os esforços que vimos empenhando e apesar do vigor mostrado pelas manifestações nas ruas em todo o País, ainda não aconteceu uma efetiva reforma política. Sem uma mudança no modo como são conduzidas as eleições, corremos o risco de ver limitado o poder transformador de nosso voto. Na forma como acontece atualmente, a campanha eleitoral é dominada pelo poder econômico. São campanhas caríssimas que cerceiam a disputa em condições de igualdade entre os candidatos e favorecem a corrupção. Não é raro que o candidato eleito já chegue ao poder refém de negociatas que o levam a agir apenas em consonância com os interesses de quem o financiou. Parte do mesmo problema são as onerosas propagandas eleitorais. Condições desiguais têm levado ao abuso do poder econômico que permite a superexposição daqueles que conseguem financiamentos milionários, em detrimento dos demais. Não há garantia plena de democracia se situações como essas não forem modificadas por uma ampla

² *Pensando o Brasil: desafios diante das eleições 2014*. Edições CNBB. p. 16-18.

revisão das regras que ordenam as eleições no País. A assimetria nas campanhas impede a disputa justa, transparente e leal. Regras claras devem nortear a aplicação do dinheiro para as eleições com vistas a impedir a influência do poder econômico e das oligarquias.

A luta pela reforma política é a maneira de os cristãos se colocarem contra um difuso sentimento de decepção e descrença na política institucional que paira na sociedade. Pesquisas têm indicado uma baixa confiança da população nos poderes instituídos da República. Duvida-se da honestidade de todos os políticos, nivelando-os por baixo. Desconfia-se dos programas partidários e, mesmo que haja tais programas, não se acredita que os políticos sejam fiéis a eles e demonstrem coerência. Com frequência, esse clima tem levado o cidadão à sensação de que votar não adianta nada e de que a participação política é inútil. Tal atitude, porém, gera um círculo vicioso: o cidadão não participa porque as estruturas do País não correspondem aos interesses do povo; no entanto, tais estruturas não vão mudar sem sua participação. É necessário evitar, a todo custo, o desalento e encontrar oportunidades de agir em favor de mudanças consideradas como necessárias.

Não há espaço para projetos políticos que vislumbrem retrocessos num País que ainda tem alto déficit em termos de garantia igualitária dos direitos sociais. As demandas por melhorias na educação e saúde públicas e na mobilidade urbana, por exemplo, sinalizam a necessidade de avanços dessas políticas, com mais investimentos públicos e adensamento de sua cobertura com qualidade. As mudanças almejadas pelo povo devem ser compreendidas como demandas para que o Estado aprofunde as conquistas e progressos já alcançados.

Por tudo isto, urge uma séria reforma política, como uma das principais reformas a serem realizadas em nosso País, pois,

sem políticos qualificados sob todos os aspectos e comprometidos com as transformações que esperam o povo brasileiro, será impossível avançarmos na democracia, que deve garantir também o igual acesso às condições dignas de vida para todos os brasileiros.

Fazer reforma política é fazer as indispensáveis mudanças nas regras eleitorais hoje estabelecidas, bem como melhorar a representação do povo nos postos políticos, além de regulamentar os instrumentos da democracia participativa, através da qual, o próprio povo brasileiro decidirá, nos temas mais profundos e de maior impacto no País, qual é o caminho a seguir”.

Brasília, 25 de agosto de 2014.

REFORMA POLÍTICA E INTERNET: UMA NOVA PÁGINA NO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO

Virgínia Barros

Presidenta da União Nacional dos Estudantes - UNE

O Brasil é um país jovem. Alcançou, recentemente, sua maior taxa populacional com idade entre 15 e 29 anos. São cerca de 50 milhões de jovens que movimentam a economia, a cultura, a identidade nacional de uma nação que vive momento de grande destaque no mundo ocupando cada vez mais espaços e demonstrando vontade de participar da vida pública do país, especialmente da política.

As manifestações de junho de 2013 foram, em sua maior parte, conduzidas e protagonizadas por jovens, tendo à frente grupos ligados à luta pelo transporte, pela educação, pelos direitos humanos, contra o machismo, o racismo e a homofobia. Como já ocorreu, em outros períodos da história, na resistência à ditadura militar e na campanha dos cara-pintadas durante o Fora Collor, os jovens foram os responsáveis por levar milhões de brasileiros para as ruas e, novamente, mudar o rumo dos principais acontecimentos.

O crescimento populacional da juventude acompanhou, também, o surgimento de novas formas de expressão e interlocução, em especial a internet, a rede mundial de computadores, popularizada no Brasil na última década. A rede alcançou quase todas as parcelas da população mas, principalmente, aquelas em idade mais jovem. A internet se tornou um meio para a afirmação da cultura, das ideias, dos assuntos de interesse da juventude, sem a mediação dos meios de comunicação tradicionais, garantindo a liberdade de fluxo e de produção de conteúdo.

É no bojo dessa transformação que crescem também, nos últimos 10 anos, as chamadas redes sociais, plataformas para a troca de conteúdos entre os indivíduos, criação de círculos de amigos ou profissionais, agrupamentos para troca de opiniões, apoio a determinadas causas, mobilizações e interações diversas. As redes sociais também chegaram às instituições, governos, organizações da sociedade civil e, em alguns casos, tornaram-se a principal ferramenta de comunicação desses grupos.

Em escala mundial, a internet e as redes sociais já são identificadas como elementos centrais de grandes processos de transformação nas sociedades. A utilização das redes sociais tem sido um dos principais mecanismos para reunir ideias, marcar novos protestos, transmitir informações sobre o que acontece nas ruas em momentos de grande efervescência política.

No Brasil, as manifestações de 2013 tiveram grande influência das redes, inclusive em iniciativas que surgiram para contrapor a cobertura dos veículos de comunicação da chamada grande mídia. Além de mobilizar os protestos, a internet permitiu aos jovens lançar movimentos como o da Mídia Ninja, projeto de midialivrisimo com a proposta de transmitir, em tempo real, os acontecimentos das ruas, sem edição, a partir de dispositivos móveis como smartphones.

Por diversas vezes, em meio à onda de protestos, os veículos tradicionais precisaram se pautar pela lente dessas iniciativas, chegando a reformular sua própria linguagem a partir do modelo de cobertura independente da internet.

A possibilidade de contato direto com os sujeitos, da troca de informação e de retroalimentação constante – a partir da avaliação contínua dos internautas em aprovação ou reprovação a determinado conteúdo – tornou-se instrumento de mobilização importante para as lutas das entidades do movimento social. O que “pega” na rede é, sobretudo, o que “pega” na vida cotidiana dos milhões de jovens brasileiros, é um termômetro para aferir as suas opiniões, expectativas e principais demandas.

É difícil encontrar, no universo da internet, uma manifestação sequer de um jovem que esteja satisfeito com o sistema político do país, tal como se encontra. Cada qual a seu modo, todos procuram mudanças e identificam o sistema político atual como prática distante, desconectada desse novo contexto de organização da juventude, nas ruas e nas redes.

A insatisfação com o sistema político, expressa pela internet, acompanha também a disposição em participar da política, por meio da mesma rede. Cada conteúdo que é aprovado ou compartilhado em massa – viralizado, segundo o jargão da rede – representa um gesto político, um fato objetivo que acaba por ganhar força e transformar o contexto social de alguma forma.

“Curtir” uma ideia na rede não é somente expressar uma opinião, é contribuir para que aquele conteúdo tenha destaque, é ampliar a pressão sobre determinados temas, apresentar a posição da sociedade, da opinião pública, de forma direta,

legítima. Tenha-se em conta também o grande volume de petições e enquetes on-line, sobre diversos assuntos, que tem mobilizado diversas camadas da sociedade pelas redes.

Observando e reconhecendo esse processo, o Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Coalizão pela Reforma Política e Eleições Limpas, estabelece normas que situam a internet como um elemento central. Esta Coalizão é formada por mais de uma centena de entidades da sociedade civil interessadas em contribuir para mudanças democráticas no sistema político.

A proposta busca, entre outras coisas, determinar a forma mais democrática e produtiva para o uso da rede nas campanhas, a fiscalização virtual de gastos e transparência nas prestações de contas de candidatos e partidos, além de incluir a internet em uma nova regulamentação dos instrumentos de democracia direta prevista na Constituição: plebiscito, referendo e projetos de iniciativa popular.

Ao destacar o papel da internet, a proposta de Reforma Política da Coalizão atesta o crescimento desse meio de comunicação entre os brasileiros. São cerca de 90 milhões de usuários no país, com idade média de 28 anos. O número corresponde a cerca de 40% da população do país, de forma pulverizada em todos os estados e regiões. Quando se trata da influência da internet para a promoção de ideias, veiculação de notícias ou formação de opinião, a rede empata com o rádio no posto de segunda mídia mais importante, atuando sobre 14% das pessoas.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o nível de instrução dos usuários da internet é acentuadamente mais elevado que o das pessoas que não utilizam esta rede. O número médio de anos de estudo dos usuários da internet é de 10,7 anos, enquanto o das pessoas que não utilizaram a rede é de 5,6 anos. Em todas as grandes regiões, esses dois indicadores estão bastante distanciados.

A importância das redes sociais, principalmente entre o público jovem, pode ser constatada a partir de dados da comunidade de pesquisa Conecta. Segundo o estudo, navegar em redes sociais é um hábito compartilhado por 90% dos internautas nessa faixa etária. A maior parte dos usuários declarou estar sempre conectado em, pelo menos, uma rede social. No Facebook, este índice alcançou 89%, seguido de perto pelo WhatsApp Messenger (87%), E-mail (80%) e Instagram (63%) completam a

lista. A pesquisa entrevistou 1.513 internautas de diversos perfis, entre 15 e 32 anos, em todos os estados do país entre os dias dois e nove de julho de 2014.

Neste contexto, é fácil concluir que o peso eleitoral da internet, durante as campanhas políticas, está crescendo de maneira rápida e torna-se decisivo para a definição dos votos dos brasileiros. Diferente das outras mídias, a internet permite ao eleitor que se atenha com mais tempo e atenção ao conjunto de propostas de cada candidato, que pesquise opiniões diversas, consulte fontes diferentes, exercendo uma espécie de competência informacional para julgar em quem votar e porque votar. Portanto, é fundamental que a legislação brasileira regulamente a campanha pela internet de forma democrática, moderna e que respeite as características específicas da rede.

Os candidatos dispõem de uma série de instrumentos de comunicação para fazer suas propostas chegarem aos eleitores. Leis e jurisprudências têm surgido visando vedar o abuso do poder econômico nas eleições e assegurar a liberdade de expressão. Mas ainda permanecem distorções e dificuldades, em especial para os candidatos com menos recursos econômicos, que muitas vezes mal conseguem se apresentar ao eleitorado. Na propaganda eleitoral pela internet, temas específicos e questões controversas são relativamente comuns, dada a novidade do tema. Essas questões têm sido resolvidas nas decisões do Tribunal Superior Eleitoral, que já possui uma vasta jurisprudência sobre o assunto.

Segue sendo imprescindível, portanto, fazer uma atualização em nosso ordenamento jurídico. Legitimar a internet como instrumento de maior participação social, através de uma regulamentação que dê segurança para seu uso no processo eleitoral, é romper esse abismo entre a realidade – cada vez mais dinâmica e veloz – e o sistema político brasileiro, que funciona a partir de uma lógica ultrapassada cada vez mais distanciada dos mais jovens. A internet é uma ferramenta que contribuirá com o aprofundamento de nossa democracia.

Um grande exemplo de potencialidade das redes sociais durante uma campanha política é o da eleição do presidente norte-americano Barack Obama no ano de 2008. A disputa por meio dessas plataformas começou ainda durante as disputas internas do partido Democrata pela indicação do candidato à presidência. Um vídeo do pastor de Obama dizendo que o 11 de setembro era um castigo de Deus para os americanos tornou-se hit da rede Youtube e quase pôs sua candidatura a perder.

Obama precisou romper publicamente com o pastor para derrotar sua então adversária, senadora Hillary Clinton. Apesar do percalço, a internet ajudou Obama mais do que o atrapalhou. O candidato, que tinha nos jovens uma parcela importante do seu eleitorado, usou seu blog e seu perfil no Twitter - uma grande novidade até o momento - para aproximar-se dos eleitores. Até hoje, o perfil de Obama no Twitter é que tem mais seguidores no mundo.

Com esta crescente importância na realidade social e política, a internet tem sido tema de debate nas casas legislativas de vários países do mundo. O Brasil aprovou recentemente uma legislação sobre o tema, o Marco Civil da Internet. Grande parte das propostas do Projeto de Iniciativa Popular de Reforma Política Democrática e Eleições Limpas encontra sintonia com o que foi debatido e aprovado por este marco legislativo, uma das maiores vitórias dos movimentos de comunicação e juventude no período recente.

Essa legislação, estabeleceu pontos fundamentais para a comunicação e a vivência online, em especial a neutralidade da rede, a liberdade de expressão e a privacidade de quem navega. O Marco Civil foi fruto de intensa mobilização e coloca o Brasil em posição avançada no que diz respeito à legislação da internet em todo o mundo

A neutralidade na rede garante que as empresas provedoras de internet não podem oferecer informações com conteúdo ou velocidade diferenciada, com base em nenhum tipo de critério, nem mesmo o econômico. No que se refere às eleições, a neutralidade da rede impede, também, a possibilidade de algum provedor de internet promover os conteúdos de algum candidato para um grupo de internautas ou vetar o conteúdo de outras candidaturas. O Marco Civil garante que a internet seja a mesma, independente do provedor ou do dispositivo de cada cidadã ou cidadão.

A liberdade de expressão e a privacidade tornam o processo político mais idôneo pela internet, uma vez que os internautas têm a garantia de navegar pelos conteúdos de quaisquer candidatos, partidos, aproximar-se ou interagir com qualquer corrente ideológica livremente, sem que esse histórico seja compartilhado. Esse princípio evita a possibilidade de constrangimentos, perseguições ou assédios aos internautas com base na sua navegação pela internet.

O projeto de Iniciativa Popular da Coalizão incorpora garantias da soberania nacional durante as campanhas pela internet, definindo que os candidatos e partidos

deverão hospedar seus conteúdos exclusivamente em provedores brasileiros. Também é proibida a propaganda eleitoral pela internet em sites mantidos por empresas de comunicação, sítios oficiais ou hospedados por órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta da União, dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios.

O projeto reconhece a grande importância das redes sociais no processo eleitoral, estabelecendo a possibilidade de registro dos perfis oficiais dos candidatos e candidaturas junto à Justiça. Essa medida busca impedir que outras páginas falsas ou iniciativas de má-fé confundam o eleitor, divulgando informações que não são verdadeiras ou autorizadas. Esse é, atualmente, um dos grandes desafios para a política nas redes sociais: garantir um debate de alto nível, sem fraudes, falsos boatos, ataques, falácias e outras estratégias que tentem desqualificar as ideias e propostas dos candidatos.

Outra demanda dos movimentos organizados em torno da Reforma Política Democrática é ampliar a divulgação dos gastos das campanhas políticas por meio da internet. De acordo com o texto do projeto, partidos, coligações e candidatos serão obrigados a compartilhar a sua movimentação financeira, em tempo real, durante as campanhas, com a criação de um website específico pela Justiça Eleitoral.

Tornar o processo de financiamento de campanhas mais transparente, com a ajuda da rede, já é uma expectativa da Justiça Eleitoral desde 2010, quando foi implantado o sistema de declaração online de doações eleitorais. No portal do TSE, o internauta pode declarar voluntariamente qual foi o apoio que conferiu a qual campanha, permitindo que a Justiça possa confrontar tais informações com as prestações de contas das campanhas e aumentar a transparência das eleições de forma geral.

Todas as medidas que buscam detalhar a divulgação do processo político estão de acordo com o que diz a lei 12.527/2011, também conhecida como a Lei de Acesso à Informação e que regulamenta o direito constitucional dos cidadãos de obter dados de natureza pública. A norma entrou em vigor em 16 de maio de 2012, para criar mecanismos que possibilitem a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de justificativa, receber informações de órgãos ou entidades do setor público. A lei vale para os três poderes da União, estados, Distrito Federal e Municípios.

A Reforma Política Democrática e Eleições Limpas da Coalizão, também, defende mais dispositivos de participação popular pela internet, especialmente o

fortalecimento da Democracia Direta, quando a população se manifesta em relação a algum tema ou medida objetiva de interesse público.

A Constituição de 1988, no parágrafo único do artigo 1º, estabelece que a soberania popular se exerce através dos representantes eleitos e diretamente pelo próprio povo e prevê três mecanismos da democracia direta: plebiscito, referendo e projetos de iniciativa popular. Todavia desde a Constituição de 1988 só foram convocadas duas consultas populares: um plebiscito sobre o sistema e forma de governo em 21 de abril de 1993 e um referendo sobre desarmamento em 23 de outubro de 2005.

A proposta, agora, é regulamentar os projetos de iniciativa popular por meio de assinatura digital, pela internet, aumentando as possibilidades de participação da população. Trata-se de um método tecnológico para certificar a autenticidade de alguma operação na rede, por meio de um processo de criptografia, ou codificação em um sistema seguro, que evite a possibilidade de fraudes.

A construção de plebiscitos, referendos e projetos de iniciativa popular com assinatura digital já encontra bases legais na medida provisória 2.200-2, a lei brasileira que determina a validade de documentos ou assinaturas pela rede desde que certificada pela ICP-Brasil - órgão responsável pela emissão de chaves ou códigos para uso na rede.

É importante ressaltar, também, o grande debate já existente entre os movimentos ligados ao uso da internet e das comunicações acerca do software livre e das tecnologias colaborativas. Ao ampliar o uso da rede em operações públicas, com ações de natureza legal envolvendo os cidadãos e o Estado, é fundamental construir as bases para utilização de sistemas e programas de código aberto, ou seja, que não sejam de propriedade de nenhuma empresa ou interesse econômico, principalmente estrangeiro. O uso das plataformas livres pode ser o elemento fundamental para garantir a segurança da população ao participar de fóruns, consultas e tomadas de decisões políticas por meio da internet.

Toda essa mobilização precisa acompanhar a universalização do acesso à rede no país. É fundamental que todos os movimentos e organizações progressistas da sociedade civil exerçam pressão pela ampliação da conexão por Banda Larga, da infraestrutura de fibra ótica, da cobertura 3G e 4G em todo o território nacional. O

acesso à internet precisa ser barato, rápido e seguro, possibilitando a inclusão digital e o ingresso na rede de milhões de brasileiros ainda excluídos.

A Reforma Política Democrática ao destacar a internet valoriza a pluralidade, a diversidade e está bem sintonizada com seu tempo. Ao contrário dos meios de comunicação tradicional, massificantes e homogêneos, a internet muitas vezes é uma possibilidade de pautar o diferente, de trazer novas lutas, demandas, de conectar sujeitos que, pelos meios tradicionais, dificilmente se encontrariam. Esse é um debate que precisa se amplificar por todos os espaços, pelos fóruns do movimento social, universidades, sindicatos, associações, grupos culturais, ligados à comunicação e a diversas áreas.

O Brasil é um dos maiores participantes da rede mundial de computadores e possui um sistema de eleições eletrônicas que é referência em todo o mundo. Tem todas as condições de dar um passo além, sendo o primeiro país a incluir, efetivamente, sua população no processo político, por meio da internet. Ela é parte da Reforma Política Democrática e Eleições Limpas que prevê a proibição do financiamento privado de campanha por empresas e adota medidas para acabar com a corrupção eleitoral e ampliar a participação popular nas instâncias de poder. E propõe o Financiamento Democrático de Campanha, o Sistema Eleitoral Proporcional em Dois Turnos, a paridade de gênero na lista pré-ordenada e a adoção de mecanismos de ampliação fortalecimento da democracia direta, tendo por objetivo aprofundar a democracia e inaugurar uma nova página no sistema político brasileiro