

# REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 47 • nº 187 • edição especial  
julho/setembro – 2010

**Senado Federal**  
**50 anos de Brasília**

**Organizador: Bruno Dantas**  
**Consultor-Geral Legislativo**  
**do Senado Federal**

# A reforma política além da reforma eleitoral

Felipe Basile

## Sumário

1. Introdução. 2. Fundamentos do sistema político previsto na Constituição de 1988. 3. A representatividade na política. 4. O sistema constitucional brasileiro de representação partidária. 5. Os Poderes do Estado. 6. Requisitos básicos para o bom funcionamento da Democracia. 7. Crise de representatividade. 8. A necessidade da reforma política. 9. Problemas no Poder Executivo. 10. Problemas no Poder Legislativo. 11. Inadequação das propostas mais comuns de reforma política. 12. A reforma eleitoral. 13. A democracia direta. 14. Caminhos para a reforma política.

## 1. Introdução

A Constituição de 1988 teve seus primeiros vinte e dois anos de vigência marcados por constantes reformas e emendas. Algumas dessas mudanças foram pontuais, atendendo às necessidades de atualização e aperfeiçoamento tópicos que surgiram ao longo dos anos e entraram em atrito com o engessamento, às vezes proposital, que a constitucionalização de uma variada gama de assuntos provocou. Outras mudanças tiveram caráter mais profundo, movendo peças centrais da organização do Estado e da sociedade.

Ao longo desses anos, algumas reformas corriqueiramente apontadas como sendo estratégicas não foram realizadas, devido, em grande parte, ao seu alto custo político. Pode-

Felipe Basile é Consultor Legislativo do Senado Federal, Mestre em Direito Constitucional, Bacharel em Direito e em Relações Internacionais.

mos citar, por exemplo, a reforma tributária, que afeta o delicado equilíbrio federativo, e a reforma previdenciária (ainda que duas pequenas reformas previdenciárias tenham sido realizadas, sem, contudo, solucionar os desafios da previdência social), que opõe seus partidários a pensionistas, sindicatos e trabalhadores em vias de se aposentar. Neste artigo, dirigimos nosso foco sobre uma dessas reformas, a política, que tem sido objeto de infindáveis debates desde a entrada em vigor da nossa atual Constituição.

## *2. Fundamentos do sistema político previsto na Constituição de 1988*

No contexto da redemocratização, a Constituição de 1988 consagrou como pilares do nosso sistema de governo a soberania popular, a liberdade política e a diretriz de construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Podemos perceber a preocupação dos constituintes com a plena realização da cidadania política, econômica e social, refletida principalmente no rol dos direitos fundamentais, que evidencia a convergência de elementos ideológicos do liberalismo e do socialismo naquilo que se convencionou chamar de Estado Democrático de Direito.

O sistema político idealizado na Constituição de 1988 não é imune à realidade política, econômica e social que condiciona a sua vigência. Isso não decreta a ineficácia da ordem constitucional, pois um dos atributos natos da nossa carta política é o seu caráter programático: bem sabiam os constituintes que o texto que elaboravam não poderia ser apenas o reflexo da sociedade, dado que um ordenamento meramente descritivo não é jurídico, pela sua própria falta de prescritividade, ou ainda por reconhecer que uma das funções essenciais da nova Constituição seria a de promover o aperfeiçoamento da política e do governo, mediante a construção progressiva de instituições democráticas às quais a própria cidadania daria vitalidade.

O exercício direto e indireto da soberania popular, que constitui a base da cidadania política, seria a qualidade que, veiculada pelas instituições e pelos institutos previstos no ordenamento constitucional, nutriria de atributos democráticos os órgãos que compõem o governo, em sentido amplo.

Essa cidadania democrática, que está nas fundações do sistema de governo previsto (e prescrito) na Constituição de 1988, requer a participação dos cidadãos nos negócios públicos. Para que essa participação seja efetiva, deve ocorrer com alguma frequência e com alguma profundidade, dificilmente mensuráveis, mas certamente indispensáveis. Por extensão, podemos facilmente deduzir que obstáculos que criem desestímulos à participação direta dos cidadãos nos assuntos públicos ou que turvem a representação fidedigna de seus interesses no funcionamento quotidiano das instituições são incompatíveis com o modelo de Estado Democrático de Direito que adotamos.

Se o princípio democrático exige que o povo seja capaz de governar a si mesmo, e se a representação política é um imperativo nas sociedades complexas, como reflexo da divisão do trabalho aplicada à política, é fundamental que haja mecanismos institucionais aptos a tornar o funcionamento do governo permeável à vontade e aos interesses do povo. Mais ainda, é fundamental que os processos de tomada de decisão contemplem o debate público e reflitam as posições dos cidadãos, dos partidos e das demais entidades interessadas em cada assunto, de forma pacífica e organizada.

Joseph Schumpeter (1984, p. 313) identifica o regime democrático como sendo “o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas que realizam o bem comum fazendo o próprio povo decidir as questões através da eleição de indivíduos que devem reunir-se para realizar a vontade desse povo.” Para evitar que esses representantes cometam abusos e desviem o foco de sua

atuação dos interesses do povo, devem estar sujeitos a alguma forma de controle.

Além de refletir as opiniões e as vontades dos participantes desses debates, os órgãos decisórios devem contemplar outra categoria de interesses relevantes: os direitos, e especialmente os direitos fundamentais, sem os quais o processo democrático pode servir a abusos incompatíveis com a defesa da dignidade humana fundamental e com a busca de prosperidade em bases justas e equilibradas. Consequentemente, os processos decisórios devem ser passíveis de controle relativo à sua compatibilidade com os direitos fundamentais e com os princípios da ordem constitucional. Esse controle é realizado, principalmente, pelo Poder Judiciário, como contrapeso a eventuais abusos dos representantes da maioria, especialmente nos outros Poderes, mas também em qualquer contexto social, público ou privado. A mera condição majoritária não autoriza quaisquer abusos contra direitos de minorias.

Mas, ainda que essa espécie de controle seja imprescindível no regime democrático, o controle ao qual nos referimos é relativo, principalmente, à representatividade e ao autogoverno.

### *3. A representatividade na política*

O art. 1º da Constituição de 1988 estabelece que são fundamentos da República Federativa do Brasil a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. No contexto da construção do Estado Democrático de Direito, os processos de deliberação devem ganhar capilaridade e amplitude para agregar os diversos segmentos sociais ao cotidiano do governo. Tomemos esses elementos como prisma, dado na própria Constituição.

Uma vez que minorias bem organizadas (tais como dirigentes partidários, corpora-

ções poderosas, burocracias e quaisquer outros grupos concentradores de poder político, social ou econômico) podem prevalecer sobre maiorias desorganizadas, a organização política do Estado deve contemplar mecanismos que salvaguardem e promovam a constante sincronia entre a conduta dos representantes e os interesses dos representados.

Consequentemente, a cidadania não pode ser reduzida ao ritual periódico e formal do voto, sobretudo quando o voto não reflita a escolha entre opções claras e não oriente, de alguma forma, o funcionamento das instituições representativas. Sendo fracos a participação e o controle dos cidadãos, as instâncias deliberativas podem ser presa fácil para as minorias organizadas que mencionamos, que podem interpor e fazer prevalecer seus interesses nos processos decisórios, enfraquecendo a legitimidade da relação entre representantes e representados. A falta de estímulo à participação popular, a fraqueza dos instrumentos de fiscalização e a ausência de transparência no governo favorecem esses desvios.

Por outro lado, a permeabilidade excessiva das instituições à participação popular pode levar ao assembleísmo. A tomada de decisões direta pelo povo, em caráter constante ou habitual, faz com que o processo decisório seja muito custoso e não favorece a articulação das decisões entre si, num programa coeso. É importante que haja algum grau de centralização nos processos decisórios, para que as decisões sejam suficientemente rápidas e minimamente coerentes entre si. Há, consequentemente, uma inescapável tensão entre representatividade e governabilidade no sistema político.

### *4. O sistema constitucional brasileiro de representação partidária*

Mecanismos de fiscalização e de promoção de transparência favorecem o controle, no sentido mais jurídico, dos representantes

pelos representados, mas não são suficientes para que haja identidade política entre essas partes. A promoção dessa identidade política requer instituições que preservem a qualidade democrática do processo de tomada de decisões desde o seu mais remoto ponto de partida.

Os partidos políticos têm um papel fundamental no funcionamento do sistema democrático. Ao definir seus princípios e programas, marcando sua posição no espectro ideológico, permitem que os eleitores tenham opções claras a partir das quais possam exercer conscientemente o direito de voto. Dessa forma, os partidos favorecem a clareza na representação política e facilitam, ainda, o funcionamento dos poderes Executivo e Legislativo, mediante a constituição de blocos e bancadas caracterizados pela convergência ou pela divergência de opiniões e programas.

Consequentemente, quanto mais fortes forem os partidos, em termos de sua coerência ideológica e programática, maior será a sua contribuição para o esclarecimento das opções ao alcance dos cidadãos. Os partidos, e mais especificamente os seus programas, permitem que os cidadãos antevejam o efeito que o voto produzirá, suprimindo, em parte, a falta de consultas constantes entre representantes e representados.

Por outro lado, caso os cidadãos não sejam capazes de discernir claramente os programas partidários e a identidade política das agremiações, sua capacidade de influenciar os processos decisórios com seus votos será prejudicada. Isso diminui a representatividade, aproximando o mandato eletivo de uma efetiva delegação de poder.

Essas importantes funções que os partidos desempenham no sistema político expõem sua função como entidades orgânicas do sistema representativo. Porém, tendo em vista que o sistema partidário brasileiro foi rigidamente tutelado durante a ditadura militar, prevaleceu, no contexto da redemocratização, a opção de caracterizar as agre-

miações como entidades de direito privado, semelhantes, nesse aspecto, às associações civis, ainda que sejam voltadas para atividades de caráter eminentemente público. Por essa razão, o art. 17 da Constituição de 1988 estabelece que é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados apenas alguns valores tidos como essenciais: a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana. A autonomia de organização e funcionamento dos partidos também é assegurada nesse mesmo artigo.

De qualquer modo, ainda que os partidos políticos sejam entidades de direito privado, é evidente que sua razão de existir é voltada para a esfera pública e governamental, e que o bom funcionamento do sistema partidário é indispensável para a vitalidade democrática das instituições representativas.

## 5. Os Poderes do Estado

O Poder Executivo concentra a administração, a realização de obras, a execução de políticas públicas e a prestação de serviços, entre outras funções. Os chefes do Executivo em cada ente da Federação, eleitos pelo critério majoritário, têm autonomia no seu mandato para decidir como executar o programa de governo sufragado pelos seus eleitores, mas não deixam de representar toda a coletividade.

O Poder Legislativo tem como funções primordiais a produção normativa, a fiscalização dos atos do Executivo e, principalmente, a representação das correntes políticas na atividade parlamentar. A representação é proporcional, mediada pelos partidos. Apenas no Senado Federal os representantes dos estados e do Distrito Federal são eleitos pelo critério majoritário simples.

É importante que o Legislativo seja representativo, aberto à participação dos cidadãos, transparente, responsável e eficaz.

O Legislativo deve ser capaz de dar vazão às demandas, de permitir que os problemas e insatisfações coletivos sejam discutidos, funcionando como um foro de debates e deliberação sobre os assuntos públicos.

O Poder Judiciário é composto por magistrados selecionados por concurso público, e não eleitos ou indicados. As exceções a essa regra são os membros do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais, que são indicados pelo Presidente da República, e alguns membros dos outros tribunais superiores e estaduais, indicados pelo Presidente ou pelos respectivos governadores, conforme o caso.

Os membros do Poder Judiciário não têm, portanto, mandato político, nem representam segmentos da população, pois os interessados nas causas representam a si mesmos, geralmente com a intervenção de procuradores. Não obstante, o Judiciário viabiliza o envolvimento direto dos indivíduos e grupos organizados nos assuntos públicos, e com isso abre-se a possibilidade de realizar-se, nesse âmbito, o princípio democrático da participação. O controle de constitucionalidade, pela via judicial, propicia a participação dos cidadãos nas decisões políticas, seja como autores, *amici curiae* ou litisconsortes. A legitimidade do Judiciário para atuar no controle de constitucionalidade não tem origem na forma como seus membros são selecionados, e sim na função primordial exercida por esse Poder (que é a de garantir a prevalência das leis e a supremacia da Constituição) e na forma como essa função é exercida (com abertura a todos os legítimos interessados).

O Ministério Público também tem um papel de enorme importância no sistema político, pois detém competência para defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais disponíveis. O Ministério Público é instituição autônoma, que não integra a estrutura dos Três Poderes. As funções institucionais do

Ministério Público têm relação direta com a preservação da ordem constitucional.

### 6. *Requisitos básicos para o bom funcionamento da Democracia*

Ao examinar o funcionamento de instituições democráticas na Itália, Robert Putnam (1993, pp. 163-186) observou que o bom funcionamento da Democracia depende diretamente da participação ativa dos cidadãos nos assuntos públicos, da confiança e do respeito entre os cidadãos, da identificação recíproca de todos os cidadãos como partes dotadas de iguais direitos no processo de tomada de decisões, da existência de redes associativas com capilaridade local e do caráter horizontal das instituições deliberativas públicas e privadas.

Nesse contexto, a liberdade de envolvimento nos assuntos públicos é imprescindível, mas a igualdade e o sentimento de compartilhamento de responsabilidade sobre as decisões coletivas que dela decorre é o fator que realmente favorece o florescimento da consciência cívica. Essas condições favorecem a instalação de um círculo virtuoso de civismo democrático, no qual o exercício da soberania popular é facilitado desde a participação dos cidadãos até o funcionamento das instituições.

Isso não ocorre quando o envolvimento dos cidadãos é desestimulado, por qualquer razão. Isso ocorre, por exemplo, caso os debates e a tomada de decisões sejam efetivamente dominados por líderes ou pequenos grupos, o que diminui a possibilidade de participação livre e igualitária. Caso os assuntos debatidos não tenham relação com os interesses dos cidadãos e contemplem apenas os interesses dos líderes, há um descolamento entre a atividade política e os problemas quotidianos da população. Outro problema comum é a hierarquização das instâncias decisórias e a vigência de uma cultura política marcada pelo autoritarismo, pelo clientelismo, pelo patrimonialismo e pelo nepotismo, que fazem com que os ci-



dados considerem sua participação pouco relevante. Finalmente, a falta de uma cultura cívica que contemple o envolvimento direto e efetivo dos cidadãos nos processos decisórios facilita a desconfiança mútua e aumenta tanto a percepção de corrupção como também a possibilidade de que a corrupção se instale pela falta de controle.

Nesses segundo contexto, os cidadãos percebem que é mais fácil adaptar-se às regras do jogo, mesmo que as considerem espúrias, do que tentar mudar o estado de coisas. Isso favorece a apatia e abre as portas para que a corrupção seja percebida como algo normal. Da expectativa do cumprimento das leis, passa a haver uma presunção de má-fé generalizada. Abre-se um círculo vicioso de desconfiança, pouco envolvimento e apatia, antitético ao civismo democrático.

A reversão dessa condição de falta de civismo tanto pode partir das instituições para os cidadãos como dos cidadãos para as instituições. No primeiro caso, uma solução centralizada pode romper as expectativas negativas dos cidadãos e despertar a consciência cívica neles e forçar mudanças na conduta de seus representantes, mas para isso deve ser capaz de enfrentar os agentes concentradores de poder, que provavelmente resistiriam ao seu apeamento das várias instâncias de governo, e encontrar meios de convencer e envolver os cidadãos na mudança. No segundo caso, a pressão popular intensa pode provocar mudanças efetivas, ou ensejar o surgimento de instâncias decisórias paralelas às oficiais que tomem paulatinamente o seu lugar, mas pode haver reações, inclusive violentas, por parte dos agentes detentores de poder no governo.

Como alerta Putnam, o fator essencial para essas mudanças é a construção de capital social, refletido na cultura democrática, na confiança recíproca, na obediência às leis e às regras democraticamente estabelecidas e no surgimento do associativismo desde o âmbito local, mas isso pode levar

muito tempo, pela via da reforma, ou ter um elevado potencial para rupturas traumáticas, pela via da revolução.

### *7. Crise de representatividade*

No processo de redemocratização que culminou na promulgação da Constituição Cidadã, antigas oligarquias souberam adaptar sua conduta às novas regras do sistema político constitucional, tanto meios lícitos, tais como a exploração de fama, de carisma, de prestígio ou de seu poder econômico, ou ilícitos, tais como a captação de sufrágio e outras formas de corrupção eleitoral ou administrativa. Isso se refletiu na organização do sistema partidário, estruturado principalmente em torno de partidos de quadros, além de poucos partidos de massa ou genuinamente programáticos, geralmente pouco expressivos, que tenderam a assumir comportamento isolacionista ou satelital.

A persistência da tradição política asentada sobre o clientelismo, o fisiologismo e o nepotismo, também favoreceu condutas incongruentes com o interesse público e com os princípios do regime democrático. Essa situação nos levaria a concluir que a demanda da sociedade por autogoverno não é atendida. Isso pode decorrer em função de outras fontes de poder tomarem o espaço constitucionalmente reservado ao poder democrático, ou evidenciar uma discrepância entre um ordenamento programático e a falta de instrumentos eficazes para a realização do autogoverno, seja pela existência de obstáculos à sua realização, seja por não se tratar de um problema candente para a sociedade, na falta de uma cultura democrática bem cristalizada. Essa situação tem reflexos nocivos sobre a participação política e sobre a organização partidária, dificultando o aprimoramento de uma cultura democrática sólida, voltada para a construção de soluções coletivas, e de instituições de governo efetivas.

Retomando as constatações de Robert Putnam sobre o círculo vicioso da falta de

confiança e de civismo, esse panorama é inóspito à Democracia. O desânimo provocado pela corrupção reforça a percepção de que os mecanismos de autogoverno não funcionam e de que a participação nos assuntos públicos é inócua, uma vez que as instituições são mantidas reféns de interesses escusos. Isso provoca um efeito duplamente nocivo: a descrença na ordem constitucional e a criação de uma demanda por mecanismos paraestatais e paralegais de solução de controvérsias.

Se o desvio da regra passa a ser a norma, cumprir a lei torna-se uma desvantagem e um custo para os cidadãos honestos. Isso produz desconfiança e favorece a má-fé nas relações sociais, na organização partidária e, conseqüentemente, no funcionamento das instituições de governo.

O resgate da ordem constitucional passa pela solução de problemas econômicos e sociais, além da revitalização do sistema representativo (inclusive do sistema partidário) e das instituições que compõem o governo, sendo que esses últimos elementos podem ser considerados partes essenciais de uma reforma política profunda e efetiva. Da mesma forma, a função do Direito de disciplinar eficazmente as relações econômicas, políticas e sociais precisa ser garantida, caso contrário a ordem constitucional dá lugar à lei do mais forte. Entram, portanto, no debate da reforma política a realização de transformações econômicas, políticas e sociais que amenizem os antagonismos na sociedade e propiciem o aproveitamento dos aspectos positivos da nossa diversidade, promovendo o convívio pacífico e pluralista e a revitalização do sistema representativo e da força normativa da Constituição. A reforma política vai muito além de seus aspectos estritamente eleitorais.

### *8. A necessidade da reforma política*

Sucessivos escândalos envolvendo instituições públicas dão espaço à idéia de que o sistema político brasileiro seria irremedia-

velmente marcado pelo patrimonialismo, pelo populismo, pelo fisiologismo, pela corrupção, e pelo clientelismo e à patronagem. Partindo dessa perspectiva, muitas pessoas concluem que os problemas do sistema político brasileiro têm origem na imoralidade dos agentes públicos e na falta de mecanismos repressivos aos seus desvios.

Certamente, agentes públicos mal-intencionados sempre poderão tentar usar de sua posição em benefício próprio, e deve haver mecanismos eficazes para prevenir e reprimir essas condutas. Porém, antes de nos entregarmos ao senso-comum e presumir que os problemas da política nacional são devidos a alguma epidemia de falta de moral que tenderia a contagiar os agentes públicos, é importante reconhecer que o nosso sistema político favorece, em grande parte, o surgimento desses desvios.

### *9. Problemas no Poder Executivo*

A Constituição de 1988 concentra poderes no Executivo: além de dirigir a administração, o que já determina o controle da maior parte do orçamento e dos recursos do Estado, o chefe do Executivo tem poderes legislativos bastante amplos. O Presidente da República pode editar decretos, tem a faculdade de impor urgência no processo legislativo, detém a iniciativa exclusiva de determinadas proposições legislativas, exerce o poder de veto a proposições aprovadas pelo Congresso e, como não poderíamos deixar de lembrar, pode editar medidas provisórias com força de lei.

Sem as mesmas amarras do processo legislativo parlamentar, o Executivo pode editar atos normativos com muito mais rapidez e sem a incidência obrigatória dos mecanismos prévios de debate sobre o seu conteúdo. Essa prerrogativa de criar normas rapidamente dá ao Executivo um grande poder de iniciativa, não no sentido de competências legislativas materiais, mas principalmente com relação à capacidade de pautar tanto o debate político. Dessa



forma, o Executivo passa a ocupar um papel que cabe primordialmente ao Legislativo, desequilibrando a separação de poderes.

A amplitude temática da nossa Constituição impõe ao chefe de governo a necessidade de promover reformas constitucionais para levar adiante seus programas na administração, e de alterar a legislação infraconstitucional para conduzir as políticas públicas. Para tanto, o Executivo precisa formar uma base ampla de apoio parlamentar. Paralelamente, sendo o processo legislativo moroso, o chefe do Executivo tem incentivos reais para promover as alterações que julgar necessárias por sua própria iniciativa, lançando mão dos mecanismos legais que o ordenamento jurídico põe à sua disposição.

Talvez o maior exemplo disso seja encontrado nas medidas provisórias. A vigência imediata desses atos normativos cria fatos consumados e limita a capacidade do Legislativo de reverter ou limitar seus efeitos. O frequente trancamento da pauta de votações do Legislativo por acúmulo de medidas provisórias agrava ainda mais a assimetria entre esses Poderes e, ironicamente, serve de pretexto para a edição de novas medidas provisórias, tendo em vista que o processo legislativo parlamentar está rotineiramente congestionado.

As medidas provisórias têm um lado conveniente para o Legislativo, que em alguns casos pode simplesmente delegar ao Executivo, na prática, a oferta de soluções impopulares para problemas espinhosos, que representem ônus político. Mas isso representa a delegação de uma competência primordial do Parlamento, que diminui sua relevância no processo democrático.

O Executivo ainda detém recursos estratégicos, como a condução de políticas públicas, a execução orçamentária e o preenchimento de cargos da administração que controlam esses dois elementos. Esses recursos são extremamente importantes do ponto de vista eleitoral, pois produzem efeitos sensíveis para a população.

Como os dividendos eleitorais provenientes do exercício dessas funções estão sob controle do Executivo, é muito comum que parlamentares se apresentem como “procuradores” de cidadãos e entidades interessados em mudar algum aspecto de uma ação de governo. O Executivo, por sua vez, tem a possibilidade de ceder ou mesmo de patrocinar esses comportamentos em troca de apoio político, o que propicia o tráfico de influência e relações de clientela entre Executivo, Legislativo e as demais partes envolvidas, deturpando a via institucional de elaboração das políticas públicas e das leis, além de contribuir para esvaziar a função legislativa no Congresso.

Outra consequência é a percepção, pelos parlamentares, de que há um custo em ser oposição, refletido em desvantagens no processo eleitoral, em comparação com seus adversários que apóiam Executivo e contam com esses recursos eleitorais.

Podemos dizer, então, que há um desequilíbrio resultante de uma relação de cumplicidade entre Executivo e Legislativo. Mas isso não evidencia, necessariamente, uma imposição violenta da vontade do Executivo sobre o Legislativo, e sim uma relação recíproca de ingerência consentida, para atender a interesses mútuos: o Executivo conquista apoio e promove as inovações normativas que permitem a execução de seu programa de governo, enquanto o Legislativo, ou membros desse Poder, passam a controlar recursos estratégicos para assegurar sua reeleição e atender às demandas de suas bases.

Essa situação agrava a crise de representatividade, substituindo o modelo ideal de funcionamento das instituições políticas por outro, baseado no fisiologismo e na clientela. Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1999, pp. 59 e 61) adverte que:

“(...) o Executivo é que freqüentemente faz a lei. Ou, na fórmula pudica, ‘atos com força de lei’. O que quer dizer que ele estabelece e aplica a norma (o que para Montesquieu sig-

nificava opressão). E muda a norma quando quer, de tal forma que pode aplicar regras particulares em relação a quem desejar, seja com o intuito de prejudicar, seja com o de beneficiar. O que nada mais é do que arbitrio.

O 'despotismo legal' é bem visível no plano econômico. Sob o fundamento (verdadeiro) de que a orientação da economia não se ajusta ao ritmo da lei votada pelo Legislativo, o Executivo assume quase que por completo (ou por completo) a normação em matéria econômica. Ele faz a norma (e em geral a muda com grande frequência) e a aplica. Não raro a estabelece sem a observância de um procedimento formal que ao menos dê oportunidade aos que vão ser por ela tocados, de fazer ver sua opinião, de fazer ouvir seus argumentos. E a executa sem qualquer controle, visto que os juizes não estão preparados para avaliar os reflexos substanciais de tais imperativos. (...) (...) apesar deste conformismo judicial, o controle que os juizes ainda exercem, embora pouco, incomoda. Daí a criação de 'contenciosos administrativos', com a exclusão do controle judicial relativamente a certos atos do Executivo, ou o método mais sutil, consistente em condicionar o recurso ao Judiciário de tais e tamanhas preliminares que não só dificultam o acesso ao juiz, mas também prática e efetivamente o bloqueiam."

A contrapartida do Executivo, na formação de sua base de apoio parlamentar, costuma vir sob a forma de loteamento de cargos importantes da administração. A elaboração e a condução de políticas públicas, a realização de obras e a alocação de recursos públicos podem, dessa forma, passar a ser pautados por demandas particularistas e pelos interesses eleitorais dos aliados que controlam "feudos" dentro da administração. Sofre, com isso, a boa gestão da coisa pública, que dá lugar à aco-

modação de alianças que garantam apoio parlamentar ao Executivo.

Ironicamente, para que o Executivo possa executar seu programa, acaba precisando sacrificar a execução desse programa aos interesses particulares de seus aliados. Isso representa um perigo para o bom funcionamento do governo como um todo, e ainda que demandas particulares dos cidadãos possam ser atendidas em regime de clientela, a boa gestão da coisa pública e o bom funcionamento das instituições políticas acabam sendo comprometidos nesses acertos.

### *10. Problemas no Poder Legislativo*

Nesse arranjo, o Legislativo, teoricamente o Poder mais representativo, sofre com um déficit aparentemente crônico de representatividade. Há uma percepção forte de que o Congresso declina o exercício de sua competência primordial, a de legislar. O esvaziamento da função legislativa em favor das atividades de ingerência e controle do Executivo, que segue uma tendência mundial, cria um vácuo institucional da produção do Direito, que é preenchido pelo próprio Executivo e pelo Judiciário. Por essa razão, ao negligenciar a atividade legislativa o Congresso abdica, na prática, de sua função primordial no equacionamento das demandas da sociedade pela via do debate parlamentar e da produção legislativa.

Há um crescente estranhamento entre representantes e representados, à medida que poucos eleitores identificam programas bem definidos associados às legendas partidárias, de siglas sem maior significado político (programático). Isso prejudica o caráter qualitativo da representação parlamentar, principalmente a proporcional, que deveria ser baseada, teoricamente, na capacidade dos eleitores de escolher entre os diferentes programas partidários.

Outro aspecto que pode ser indicado como um fator de alienação entre o Legislativo e os cidadãos é a falta de controle destes sobre seus representantes. A Cons-

tituição não prevê o mandato imperativo, rigidamente vinculado à vontade dos representados, mas a ausência de mecanismos efetivos de responsabilidade política dos mandatários perante os mandantes está em claro desacordo com o princípio democrático do autogoverno.

Essa crise de representatividade é um dos maiores perigos para a própria existência do Legislativo, que passa a ser percebido como pouco mais do que um intermediário entre os cidadãos e o Executivo.

O personalismo agrava ainda mais esses problemas. O sistema de votação proporcional em listas ordenadas segundo a votação pessoal dos candidatos faz com que a campanha e as relações de representação tenham um caráter fortemente pessoal. Os parlamentares têm um forte incentivo a buscar bases eleitorais específicas, tais como categorias profissionais, uma determinada base geográfica, um grupo social ou religioso. Já os partidos se vêem praticamente obrigados a oferecer aos eleitores um leque de candidatos que tenha apelo para todos os segmentos sociais, ficando em segundo plano a coesão programática, na tentativa de conquistar votos em quaisquer bases, para conquistar o maior número possível de cadeiras parlamentares.

Chegamos a mais uma contradição: se o sistema de votação é proporcional, a representação deveria ser partidária, e não pessoal. A atuação descoordenada dos parlamentares, o estímulo à busca de recursos que facilitem sua reeleição, especialmente cargos e verbas, e atração à base de apoio do Executivo, que facilita o acesso a esses preciosos "recursos de campanha", enfraquecem a identidade partidária e as funções de controle que o Legislativo deveria exercer sobre o Executivo.

### *11. Inadequação das propostas mais comuns de reforma política*

O debate sobre a reforma política costuma gravitar em torno de dois eixos: primeiro, teríamos a reforma eleitoral, que resolveria a

crise de representatividade; segundo, teríamos a adoção de mecanismos de democracia direta, que favoreceria o autogoverno.

Se examinarmos essas propostas, mesmo superficialmente, podemos ver que não tangem o cerne dos problemas que situamos na base da crise de representatividade e na raiz da baixa participação dos cidadãos no processo democrático.

### *12. A reforma eleitoral*

De pouco adiantaria mudar a forma como os representantes são eleitos sem abordar os problemas que, como mencionamos, afetam a relação entre os Poderes. Mesmo a adoção do voto distrital, puro ou misto, frequentemente apontada como panacéia para a crise de representatividade, teria pouco efeito: os parlamentares continuariam a ter os mesmos incentivos para gravitar em torno do Executivo e a coesão programática passa à margem do sistema de votação. Pior ainda, a adoção do sistema majoritário para a eleição de representantes distritais poderia oficializar os currais eleitorais e o clientelismo, além de sacramentar a irrelevância das siglas partidárias, sem a certeza de que os cidadãos teriam à sua disposição qualquer novo tipo de controle sobre os seus representantes além daqueles que já existem atualmente.

Da mesma forma, a adoção de regras mais rígidas para a campanha eleitoral e o financiamento de campanhas é assunto de polícia, mais do que de política. Tudo muito meritório, mas que ninguém se iluda com a possibilidade de que isso possa influenciar qualquer aspecto da conduta dos representantes, uma vez eleitos.

Podemos concluir, nesse sentido, que a reforma eleitoral é um aspecto secundário da reforma política. Importante, sem dúvida. Mas insuficiente.

### *13. A democracia direta*

Os avanços na informática e nas telecomunicações deram força renovada, nos

últimos anos, às propostas de adoção de mecanismos típicos da democracia direta para contornar a crise de representatividade e atender a demanda por autogoverno.

Para que qualquer forma de democracia direta funcione minimamente bem, é importante que haja um fluxo vigoroso de informações que permitam ao povo tomar suas decisões. Sob essa premissa, os papéis da imprensa livre e da educação de qualidade, que inclui a educação para a cidadania, são sumamente importantes.

Os partidos políticos continuam a ser importantes na democracia direta, no mínimo para formular programas bem concatenados nas diversas áreas de atuação do governo, para que as decisões do povo em diferentes momentos não produzam efeitos contraditórios entre si. As decisões de governo influenciam umas às outras e refletem um equilíbrio dinâmico no uso do “cobertor curto” de que o Estado dispõe.

O papel importantíssimo do Poder Judiciário, isento e forte, para evitar abusos da vontade da maioria contra os direitos de minorias (ou de qualquer pessoa) também ganha peso, nesse contexto.

É importante estarmos atentos para os efeitos que a adoção de mecanismos de consulta popular tem tido em países vizinhos ao nosso. Na Venezuela, assim como na Bolívia e no Equador, opositores dos governos desses países argumentam que as consultas populares não são acompanhadas pelas garantias de independência do Judiciário, do pluralismo político, da liberdade de imprensa e do respeito aos direitos fundamentais, servindo primariamente à legitimação, pelo critério majoritário, de governos autoritários, concentradores de poder. Esses governos são acusados de explorar divisões sociais, principalmente entre ricos e pobres, para conquistar o apoio da maioria dos eleitores, à moda dos governos populistas e demagogos. Não pretendemos entrar mais profundamente nesse debate, mas é importante tomar esses receios como alertas também para o cenário

político brasileiro, ao refletirmos sobre a conveniência de aumentar a frequência das consultas populares.

Contra esses argumentos, costuma-se afirmar que a manifestação da maioria do povo realmente confere legitimidade democrática a qualquer decisão. Mas, na doutrina democrática, o critério majoritário é apenas um mecanismo de tomada de decisão sobre questões que não afetem direitos indisponíveis, sob pena de instauração de uma ditadura da maioria. Friedrich von Hayek (1990, pp. 93-94) esclarece melhor a necessidade de limites ao poder da maioria:

“É injustificado supor que, enquanto o poder for conferido pelo processo democrático, ele não poderá ser arbitrário. Essa afirmação pressupõe uma falsa relação de causa e efeito: não é a fonte do poder, mas a limitação do poder que impede que este seja arbitrário. O controle democrático pode impedir que o poder se torne arbitrário, mas a sua mera existência não assegura isso. Se uma democracia decide empreender um programa que implique necessariamente o uso de um poder não pautado por normas fixas, este se tornará um poder arbitrário.”

Vemos, portanto, com ressalvas a adoção de mecanismos de democracia direta em substituição ao aperfeiçoamento da representação política. As consultas populares são positivas para a democracia e devem ser usadas quando necessárias, mas com o devido cuidado para que não sirvam de cortina de fumaça para movimentos autoritários ou para abusos majoritários.

Ainda que seja cercada das garantias que mencionamos, e ainda que tenha havido notáveis avanços na informática e nas telecomunicações, a realização frequente de consultas populares ainda é bastante cara e não dispensa longas campanhas de esclarecimento relativas a cada tema que se vá decidir. A democracia representativa ainda

nos parece ser uma alternativa mais eficaz e menos custosa, e até mesmo inescapável, para decidir questões públicas em caráter permanente.

#### 14. Caminhos para a reforma política

A aprovação de diversas pequenas reformas eleitorais não chegou a produzir mais do que curtíssimos alívios da insatisfação popular que decorre da crise de representatividade. A repetição cíclica dos debates infrutíferos sobre reforma política, especialmente no Congresso Nacional, alimentam o crescente descrédito de que alguma mudança substantiva possa vir a ocorrer, salvo por algum milagroso acaso ou pela mão forte de um Presidente da República que não tenha compromisso com o funcionamento tradicional do sistema político brasileiro – convicção essa que a passagem desse tema praticamente incólume por todo o governo do Presidente Lula, que tradicionalmente se apresentava, nas suas diversas candidaturas, como uma alternativa ao modo tradicional de fazer política, ajudou a enfraquecer. Sem entrar na discussão dos méritos ou deméritos dessa gestão, ou se cabe ao Presidente da República promover uma reforma tão profunda em substituição ao Congresso Nacional, o que resta, com relação à reforma política, é a reafirmação do poder da inércia.

De tudo que expusemos, podemos identificar no Legislativo o ponto onde muitos dos desequilíbrios políticos são causados ou se manifestam. É razoável supor, a partir dessa constatação, que a solução desses problemas não pode estar à margem de reformas que contemplem o Legislativo e restabeleçam um equilíbrio mais saudável entre os Poderes.

Reformas regimentais podem ajudar a tornar mais ágil e claro o processo legislativo. A título de exemplo, podemos citar o fortalecimento do papel das comissões no processo legislativo, e especialmente das comissões de legislação participativa, pois

a descentralização da apreciação de proposições legislativas em instâncias especializadas pode tornar mais célere o processo decisório, e com ganhos de qualidade.

É necessário ainda que a produção legislativa tenha por base considerações técnicas e políticas qualificadas, sujeitas a um diálogo amplo e efetivo com a sociedade, para que as decisões reflitam a expressão mais fiel do interesse público. Também é necessário garantir que os cidadãos e os grupos que representam interesses legítimos participem ativamente, tenham voz e influam realmente sobre o processo decisório, sendo que soluções para esses problemas aparentemente não podem passar ao largo dos partidos e das comissões, bem como da regulamentação das atividades de *lobbying*.

No campo das relações entre Executivo e Legislativo, é importante que encontremos um modelo orçamentário que contemple uma função mais clara de controle e acompanhamento do orçamento pelo Congresso, mas também evite a barganha. Uma possível solução, que expomos a título exemplificativo, poderia passar pelo fim das emendas individuais de parlamentares ao orçamento e pela sua substituição por emendas exclusivamente de bancada, voltadas para áreas de atuação do governo, mais do que para a execução de obras específicas. De qualquer forma, é importante que o debate em torno do orçamento seja institucionalizado, envolvendo mais as bases programáticas do que os interesses específicos de parlamentares individuais.

O mesmo vale para os critérios de preenchimento de cargos de livre nomeação e exoneração. Um mínimo de rigor técnico e de coesão na formulação e na execução de políticas públicas precisa ser preservado. Nada impede que coalizões tenham reflexo no preenchimento de cargos no governo, mas é importante que essas nomeações tenham mais critério do que a mera conveniência de momento, em troca de apoio parlamentar. Retomamos, também nesse



aspecto, a importância de que as alianças políticas tenham sólidas bases programáticas, estabelecidas pelos partidos aliados.

Isso requer, previamente, o fortalecimento dos partidos políticos. Por fortalecimento, não nos referimos tanto à capacidade de controlar a conduta de seus membros quanto à sua coesão programática. Mas, dada a autonomia ampla que a Constituição garante aos partidos, resta a dúvida de como aprimorar a sua identidade política e o seu funcionamento. Não é desejável, nem faz sentido, que a autonomia partidária seja substituída por alguma tutela externa sobre a sua própria coesão programática.

A questão que se apresenta é relativa à organização do sistema partidário e dos fatores que condicionam a ação dos partidos, que são percebidos por grande parte do eleitorado como entidades controladas por agentes em busca de ganhos privados, em detrimento do interesse público. Responder a esses questionamentos é o maior desafio do sistema partidário.

O envolvimento dos cidadãos nos partidos e no governo também precisa ser estimulado, como condição de revitalização da política brasileira. Não basta atribuir a titularidade dos mandatos aos partidos, como fizeram o Tribunal Superior Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal, sem que haja mecanismos de controle dos partidos pelos cidadãos que com ele se identificam, ou melhor, sem que haja fidelidade dos partidos com os seus eleitores.

A democratização da vida partidária parece se impor, nesse cenário. A questão

que parece se levantar é se os partidos promoverão essa mudança voluntariamente ou se deixarão o descontentamento dos cidadãos com a política se avolumar a tal ponto que a democratização dos partidos precise ser imposta, de modo bastante irônico, pelo Judiciário. Isso se tivermos a sorte de não tropeçar antes em “soluções” mais autoritárias.

Finalmente, é importante ressaltar que as reformas institucionais são apenas parte dessa equação. O fortalecimento da cultura democrática é o fator que mais pode contribuir para o aprimoramento substantivo, e não apenas formal, da nossa Democracia. Nesse sentido, é fundamental promover amplamente a educação para a cidadania, que é um requisito indispensável para qualificar e revitalizar o processo democrático. Sem isso, corremos o risco de relegar os cidadãos a um papel secundário no regime democrático.

#### *Referências*

SCHUMPETER, Joseph. Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro: Zahar, 1984, p. 313.

PUTNAM, Robert D. Making democracy work: Civic traditions in modern Italy. Chapter 6. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1993, pp. 163-186.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Estado de Direito e Constituição. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999, pp. 59 e 61.

HAYEK, Friedrich August von. O caminho da servidão. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990, pp. 93-94.