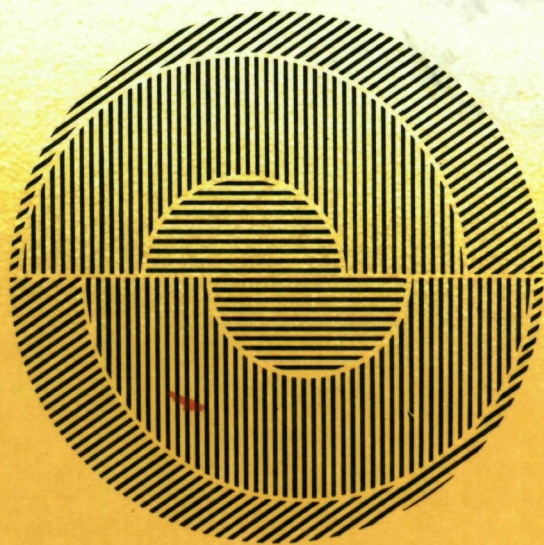


# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

OUTUBRO A DEZEMBRO 1980

ANO 17 • NÚMERO 68

## Representação popular

OSVALDO MELO

Deputado Federal

O tema da representação popular, que seria fascinante para qualquer estudioso da Ciência Política, é um desafio à sensibilidade, à franqueza, à autocrítica daqueles, como eu, que a tudo renunciaram pela vida pública e que a vêm palmilhando essencialmente através de mandatos parlamentares. Permitam, assim, os promotores deste encontro, patrocinado pela Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra, que, ao invés de ater-me a limites expositivos, talvez mais adequados à índole do simpósio, tente ultrapassá-los para incentivar o debate sobre um dos temas fundamentais do mundo contemporâneo que é a função e o destino do Poder Legislativo.

Há uma sensação generalizada de que os Parlamentos entraram em decadência e vão-se tornando, pouco a pouco, colegiados decorativos e dispendiosos, que apenas se mantêm por uma tradição cujo prestígio ainda não se apagou de todo como símbolo das instituições democráticas. Realmente, cotejadas as Câmaras de hoje com as do século XIX e primeiras décadas do século XX, é indubitável que a modificação foi profunda. Mesmo na Inglaterra, já é possível a irreverência de um DAVID FROST, dizendo que os deputados se enganam ao pensar que ainda legislam como seus colegas do passado, quando agora apenas sancionam ou rejeitam — mas de preferência sancionam — as sugestões enviadas pelos quadros burocráticos de Sua Majestade. E quanto aos países subdesenvolvidos, ou em desenvolvimento, na Ásia, na África e na América Latina, salvo raras exceções, os analistas são quase unânimes em concluir que esse Poder desempenha papel muito frágil nos processos decisórios. Em tal sentido, em primoroso estudo apresentado no Seminário sobre Legislativo e Desenvolvimento (Rio, agosto de 74), o Prof. CARLOS ASTIZ, da New York University, classificou os Legis-

lativos latino-americanos em quatro categorias, conforme seu papel no processo decisório:

- a) três foram definidos como participantes efetivos desse processo;
- b) dois considerados como de participação limitada;
- c) onze, incluídos como *simples legitimadores*;

d) e quatro estavam fechados pelo Poder Executivo. Posteriormente, dois Parlamntos — Chile e Uruguai — passaram da primeira para a última categoria.

No mesmo Seminário, entretanto, o Prof. MICHAEL MEZEY, da Universidade do Havaí, demonstrou quanto é simplista essa classificação. Evidentemente, no processo decisório o Legislativo e o Executivo são competidores, mas a força daquele não se traduz apenas nos extremos que são o poder de rejeitar e a plenitude da iniciativa e da decisão. No papel do Legislativo cabem várias outras possibilidades: a faculdade de propor, emendar, retardar ou recusar projetos; influir na administração através de pedidos de informação, interpelações e inquéritos; alterar verbas orçamentárias; aprovar contas; ser fórum de debates sobre problemas nacionais; fiscalizar, criticar, louvar e denunciar. Embora os Legislativos não desempenhem a tarefa específica de *dizer não*, por maiores que sejam as restrições às suas atividades, também é raro que sejam obrigados a sempre *dizer sim*. É neles que os Executivos hipertrofiados encontram suas limitações. A natureza e extensão destas constituem o melhor critério para classificá-los. O mais atuante limite que os Legislativos podem impor às proposições que lhes são submetidas será rejeitá-las sem o risco de qualquer represália. Aparentemente, quase todos os Parlamntos do mundo dispõem desse poder. Porém, quando nunca o utilizam é porque, de fato, não o detêm. Limitação menos intensa ocorre quando o Legislativo pode forçar modificações ou compromissos, mesmo na ausência da possibilidade real de rejeitar o projeto. É limitação ainda menor quando apenas pode estabelecer bases ou parâmetros muito largos, dentro dos quais o Governo mantém ampla liberdade de ação. A diferença entre as duas últimas categorias é que na primeira o Legislativo pode exigir a emenda, enquanto na segunda apenas a solicita. As conseqüências para o Executivo de ignorar *uma exigência* são obviamente mais severas do que quando ignora *um pedido*. Finalmente, se o Legislativo não possui independência para rejeitar nem para impor ou solicitar emendas, resta-lhe apenas homologar a proposição. Assim é que MEZEY distribui os Congressos dos povos em desenvolvimento em 4 tipos:

a) *ativos* quando rejeitam, modificam e estabelecem parâmetros gerais. Exemplo: o das Filipinas;

b) *reativos* quando não rejeitam, apenas modificam e estipulam parâmetros gerais. Exemplo: o do Paquistão;

c) *consultivos* quando não rejeitam nem modificam, apenas fixam alguns parâmetros. Exemplo: o do México;

d) *legitimadores* quando nem rejeitam, nem modificam, nem fixam parâmetro algum, apenas homologam as proposições do Executivo. Exemplo: o Soviet Supremo da União Soviética.

O Congresso brasileiro neste momento parece-me que se enquadra na segunda categoria. Reconheço que, embora possua atribuição constitucional de rejeitar os projetos do Executivo, na prática não o faz. Porém, não é menos verdade que freqüentemente os modifica a fundo e, mesmo quando não o consegue, como no caso recente do Estatuto dos Estrangeiros, a repercussão de seus debates é de tal ordem que induz ao preparo de outra lei quando mal se iniciou a vigência da anterior.

A verdade, como sempre, é rebelde às opiniões apaixonadas. Sinceramente, não acredito no chamado *crepúsculo dos Parlamentos*. O eventual desaparecimento dos Legislativos representaria retrocesso tão violento da civilização que essa simples perspectiva bastaria para mantê-los vivos, com todas as suas deficiências. O que ocorre, como nas demais instituições, é a necessidade de adaptá-las às novas circunstâncias históricas que hoje as condicionam. Trata-se de reformá-las, não de as extinguir. Nas modestas dimensões deste trabalho seria impossível sequer resumir as críticas mais candentes e as variadíssimas formulações que no mundo inteiro têm surgido com esse fim. Não me furto, entretanto, ao dever de expor pelo menos um exemplo. Pode-se com ele concordar ou dele divergir. Mas é indubitavelmente uma análise das mais sérias que existem no Brasil sobre o estado atual e o destino provável das nossas instituições. Refiro-me aos trabalhos de MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, professor de Política e Direito Constitucional da Universidade de São Paulo, ex-Governador daquele Estado e autor de três lúcidos ensaios: *A Democracia Possível*, *Sete Vezes Democracia* e *A Reconstrução da Democracia*. Em abril deste ano tais idéias foram resumidas em palestra realizada no Conselho Técnico de Economia, Sociologia e Política da Federação do Comércio de São Paulo sobre o tema *Revisão da Doutrina Democrática*, que deu origem a um Seminário cujos debates acabam de ser divulgados pela revista daquele órgão, *Problemas Brasileiros*, de julho último.

O mestre paulista, começando pelas origens da democracia, distingue o seu conceito entre os "antigos" e os "modernos". Na Antigüidade, por um lado, a democracia era *direta*, isto é, o povo deliberava em grandes reuniões de que todos participavam; por outro, era *global*, em certo sentido totalitária, de vez que nenhum aspecto da vida individual escapava, em tese, à possibilidade de controle pela multidão. A *liberdade moderna* caracteriza-se pelos processos representativos e pelo limite do seu âmbito, que não invade a privacidade dos cidadãos. Daí havermos começado pelas Declarações de Direitos Pessoais, a americana de 1776 e a francesa de 1789, de onde provieram os capítulos de garantias individuais em todas as Constituições contemporâneas. Após a I Guerra Mundial, a preocupação *liberal* cedeu lugar à preocupação *social*, cujo paradigma, até os meados deste século, foi a Constituição de Weimar, Alemanha, 1919. Finda a II Guerra, esse triunfo do social mais se acentuou, impondo no texto, na interpretação e na prática das democracias,

um crescente alargamento da intervenção do Estado para assegurar a predominância dos interesses coletivos sobre quaisquer direitos particulares. A liberal democracia foi definitivamente suplantada pela social democracia. Todavia, as linhas mestras do regime democrático não se alteraram e ainda hoje podem ser resumidas nestes 5 princípios, formulados há duzentos anos pelos seus criadores em fins do século XVIII:

1º) *O povo se governa através de representantes.* ROUSSEAU foi o último defensor das deliberações diretas, como na Grécia antiga. Entendia que a representação desvirtuava a democracia. Daí o célebre sarcasmo sobre os ingleses, que pensam ser livres apenas porque periodicamente elegem os seus tiranos. Os demais pensadores setecentistas, entretanto, foram unânimes, não apenas quanto à *necessidade*, mas também quanto à *conveniência* da representação. Necessidade porque o número dos votantes, as distâncias entre as vilas e cidades e a complexidade dos assuntos tornaram impraticáveis as assembleias populares. Conveniência porque nem todos os homens possuem a mesma capacidade de compreender, avaliar e decidir questões políticas. A regra, ao contrário, como dizia MONTESQUIEU, era não serem as pessoas aptas para “discuter les affaires”. SIEYÈS, o terceiro dos grandes doutrinadores da época, definiu o mandato representativo em termos até agora não modificados. O representante não é um mandatário do povo, mas sim da nação. Nisso difere o mandato político do particular. Aquele é uma relação de direito público e este de direito privado. Aqui o representante expressa a vontade do representado, enquanto ali, depois de escolhido, defende os interesses do país, particularmente da região que o elegeu, porém de acordo com o seu discernimento, sem ficar submisso à vontade dos mandantes. É certo que, quanto mais forte se torna a estruturação dos partidos, mais se reduz a independência do parlamentar. Mesmo, entretanto, com a fidelidade partidária, o representante político não é um autômato. Os programas são amplos e raras as questões fechadas, permitindo, assim, que o deputado ou senador desempenhe seu mandato com ampla margem de autonomia.

2º) *Os representantes devem ser os mais capazes.* Este é um pressuposto da própria representação. Em tese, todos são capazes de escolher, mas poucos de ser escolhidos. Em *Do Espírito das Leis*, MONTESQUIEU defende a seleção entre os “conhecidos de convívio”, que permite a escolha sem intermediários. Na Grécia não se fazia eleição, mas sim sorteio; o resultado poderia ser infeliz, como tantas vezes o foi. Nas democracias modernas, a eleição em pequenas áreas, onde todos se conhecem, gera o voto distrital, adotado na Inglaterra, na França, nos Estados Unidos. A medida que se alarga o âmbito da escolha, a probabilidade de acerto cai verticalmente porque a seleção muitas vezes se faz entre desconhecidos, como ocorre no Brasil pelo sistema proporcional puro, constituindo cada Estado uma circunscrição eleitoral. E até em círculos diminutos há preocupação com os desacertos. Daí certas cautelas, como foi, até o início deste século, o voto censitário e é, ainda hoje, a exclusão dos analfabetos. Por aquele era necessária uma certa renda e por este ainda o é um certo grau de instrução para votar. Pa-

rece que ambas as fórmulas estão superadas. O voto universal eliminou a limitação econômica e o progresso dos meios de comunicação auditiva e visual — o rádio e a televisão — tornaram sem sentido a exigência de ler e escrever para bem votar.

3º) *O poder deve ser conquistado pela persuasão.* A doutrina democrática ignora o fenômeno do *carisma*, talvez porque inexistente ou irrelevante ao tempo em que ela surgiu. Seria pelo debate das idéias e pela defesa dos programas que se conseguiria o apoio da maioria traduzido na vitória eleitoral. O cidadão deve estar vacinado contra o fascínio pessoal, que o levará a *apaixonar-se*, prejudicando sua opção objetiva pelas idéias e não por seus defensores.

4º) *O debate racional leva a decisões conformes ao interesse geral.* A melhor solução decorre do cotejo entre argumentos opostos pela controvérsia. Nisso reside o "fair play" do processo parlamentar. E exatamente porque o Legislativo é um poder *aberto* à informação e à divergência, nele está a essência do regime democrático. O Executivo, ainda que também eleito, utiliza, de regra, métodos mais fechados e corre, assim, maior perigo de errar.

5º) *O governo democrático é um regime de leis e não de homens.* A lei é, por excelência, o ato governamental. Presume-se, assim, que dela derivem comandos impessoais, através de normas justas e superiores aos indivíduos, grupos e facções. A interferência do Estado pode ser maior ou menor. No século XIX falava-se no Estado-Gendarme, ou seja, apenas incumbido de manter a ordem. Hoje se fala no Estado do Bem-Estar — Welfare State — garantindo a melhoria econômica dos cidadãos. Em ambas as hipóteses, o limite é a lei. Somente ela define a ação ou omissão do Estado, porque somente ela reflete o consentimento da nação através de seus representantes.

\* \* \*

Resumidos, assim, os princípios tradicionais e até agora imutáveis da democracia representativa, MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO sustenta que eles estão divorciados da realidade. Estaríamos mais uma vez diante dos dois Brasis a que se refere ironicamente JACQUES LAMBERT, o *legal* e o *real*, aquele uma espécie de roupa domingueira ou maquiagem institucional com que nos apresentamos, e este, o duro país do cotidiano, indócil aos esquemas doutrinários e reclamando, cada vez com maior veemência, um ajuste eficaz com a superestrutura que ainda o reveste, porém não mais o traduz. Ponto a ponto, vejamos as conclusões do mestre da Universidade de São Paulo:

A) Ao contrário do que sustenta a primeira formulação clássica da democracia, *o povo não se governa*. Quem governa, realmente, é uma elite minoritária, que toma forma e usa métodos e nomes diferentes conforme o lugar e o momento em que atua. No caso do Poder Legislativo, os parlamentares desfrutam de liberdade quase ilimitada, pouco ou nada restringida pelos partidos, salvo os ditatoriais ou únicos, que excluem o regime democrático. Isso, aliás, seria o correto se cada qual

agisse conforme suas convicções e votasse visando o bem comum. Sucede que da intervenção crescente do Estado no terreno econômico-social resulta serem sobretudo problemas desse tipo os submetidos aos Congressos. Por um lado, pela sua natureza técnica, poucos os dominam. Por outro, as pressões dos grupos e setores interessados intensificam-se extraordinariamente à medida que vantagens ou prejuízos podem advir dessas decisões. E como tais grupos ou as próprias entidades governamentais proponentes não raro auxiliaram de alguma forma a eleição do parlamentar e podem novamente auxiliá-lo nos pleitos futuros, é frequente ficar o congressista jungido a uma opinião que, por si mesmo, não teria conhecimentos especializados que lhe permitissem formular. Conforme o caso e a pessoa, embora em graus muito diferentes, ele pode titubear, omitir-se ou submeter-se. Quem governa, portanto, não é o povo, mas sim uma elite política ou econômica, cujos interesses nem sempre coincidem com os da massa. Esse *predomínio das elites* é facilitado pelo desinteresse da maioria dos eleitores. Nos Estados Unidos, estima-se que um terço dos cidadãos se mantêm inteiramente alheios à política, nem sequer votando. E dos que votam, 70% limitam-se ao ato de votar, desapercibendo-se dos problemas coletivos até o próximo pleito. Em face disso, como dizer que o povo americano se governa?

B) *Os representantes não são escolhidos por serem os mais capazes.* É claro que podem sê-los, mas não foi isso que decidiu a sua escolha. Tome-se novamente o povo dos Estados Unidos, aliás dos mais empenhados nas disputas políticas. A mesma pesquisa informa que 15,5% votam pelo programa; 45%, pelos interesses do seu grupo; 23%, por uma circunstância eventual, às vezes de última hora, que poderíamos chamar "sinal dos tempos", e 17,5%, sem qualquer relação com os negócios públicos, por simples simpatia pessoal. E como forma esse eleitorado, da maior democracia ocidental, as suas convicções? 69% lêem jornais, 31% lêem revistas, 45% ouvem rádio, e 74% assistem televisão. Porém, mesmo os que lêem confessam que não o fazem atentamente quanto ao noticiário político, do qual a metade se contenta com as manchetes. E quanto maior é o distrito eleitoral, maior o desinteresse porque menor o conhecimento pessoal dos candidatos. Não vale a pena se preocupar com pessoas que a gente desconhece, raciocina e confessa o homem comum americano.

C) *O poder não é conquistado pela razão e sim pela paixão.* É que os pais da doutrina democrática não anteviram os meios de comunicação de massa e os democratas de hoje não podem fugir aos seus efeitos. Esses meios é que formam diuturnamente a opinião e a formam com tanto maior liberdade quanto mais o sistema eleitoral afasta os candidatos dos eleitores. Muitas vezes os instrumentos de publicidade são os seus únicos elementos de contato. Então tudo depende da "imagem" que se forma e propala ao sabor do veículo utilizado. A disputa política tende a se transformar num espetáculo. Os norte-americanos chamam isso o "Star System". Idéias, programas, argumentos, pouco influem. O que vale, realmente, é a propaganda, que vai desde o perfil físico até a formulação do "tipo" adequado à vitória. O importante não é mais a

aptidão de “discuter les affaires”, como queria MONTESQUIEU, mas sim o “charme” capaz de anestesiar o eleitor e fazê-lo apaixonar-se ao invés de decidir-se.

D) *O debate nem sempre é racional.* Vinculado aos compromissos de seu partido, o parlamentar vota, em regra, por uma decisão de que não participou. Vota com o Governo ou vota com a Oposição. Não raro preferiria votar com o lado oposto e chega muitas vezes a confessá-lo. Receia, entretanto, violar a disciplina partidária porque colocaria em risco sua fidelidade perante o eleitorado e sua possibilidade de obter novo mandato. Não é, assim, geralmente, pelo debate que se decidem os projetos, mas sim pelos acordos, transigências, pressões ou, pura e simplesmente, pela correlação de forças entre os que apóiam a “Situação” e os que lhe fazem oposição. Até que o esquema se inverta e o jogo recomece, porém, as regras não mudam.

E) *O governo contemporâneo é cada vez menos um governo de leis e cada vez mais um governo de homens.* É necessário confessar o desprestígio da lei. Assim como a moeda, o seu valor se deteriora pela inflação. A produção legislativa nunca foi tão intensa, nem tão tumultuada e transitória. Ao lado da lei propriamente dita, subsiste uma imensa *marginália* de instruções, resoluções, pareceres, atos normativos, circulares e portarias que inundam os *vade-mécums* jurídicos com uma tal avalanche de normas que se torna humanamente impraticável o seu domínio mesmo superficial. É que o Estado, intervindo na economia, passou do duradouro para o efêmero. Nos países em desenvolvimento, como o Brasil, a realidade econômica é mutável com tal velocidade que a lei, para persegui-la, não pode ser estável. Restam, pois, os *homens*. Os que fazem e desfazem as leis, os que as interpretam e abandonam, conforme a versatilidade dos fenômenos que desejam disciplinar. O regime é de *líderes*, não de *normas*. Estas dependem daqueles, que a elas apenas se submetem enquanto não decidem substituí-las.

\* \* \*

O ensaio em que se baseou esta palestra conclui pela urgência de uma *revisão da doutrina democrática* e enumera suas bases fundamentais:

I — Somente existirá democracia se a *elite for sinceramente democrática*, e ela o será na medida em que nela predominar o espírito cívico sobre os interesses individuais.

II — A elite somente se prepara pela *educação* e deve estar permanentemente aberta ao *mérito*. É inútil imaginar que a massa condicionará o comportamento da elite, porém é possível criar condições de permeabilidade que a ninguém impeçam de alcançá-la pelo merecimento, e condições de exercício que a façam agir na linha do bem-estar comum.

III — A seleção dos dirigentes deve ocorrer em *âmbito estreito*, onde cada representado conheça e conviva com o seu representante. Havendo vários níveis de poder — local, regional, nacional — o convi-



vio deve ocorrer em cada degrau entre os que podem escolher e os que podem ser escolhidos. Estes, contudo, em qualquer nível, deverão submeter-se ao sufrágio direto, a fim de obter o sentimento de participação e a estrondosa manifestação de confiança do povo.

IV — Os partidos devem ser estimulados para enquadrar as forças populares e encaminhar suas manifestações. Porém, não devem possuir o monopólio das candidaturas nem o freio da fidelidade partidária contra a consciência dos parlamentares. Devem ser *partidos de doutrina*, nunca de governo.

V — Os veículos de comunicação necessitam contribuir para a formação do espírito democrático, quer das elites, quer das massas. As *informações* devem ser neutralizadas, e as *opiniões* liberadas. Se possível, obrigar os candidatos a manterem o contraditório durante o período eleitoral a fim de permitir a escolha pela idéia e pela aptidão, não pela imagem ou pelo encanto pessoal.

Ao resumir a revisão do regime democrático proposta por MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, não significa que ela me pareça perfeita, nem que eu pretenda adotá-la imediata e integralmente. Creio, todavia, que é um dos mais nobres esforços feitos no Brasil no sentido de um sério reexame das nossas instituições. Quanto à representação popular e o Poder Legislativo, contém numerosas verdades irretorquíveis, ao lado de aspectos que merecem ser aprofundados e, talvez, reformulados. Propondo aquelas e estes ao debate da ADESG, suponho estar contribuindo validamente para o aperfeiçoamento da democracia brasileira, cujos defeitos julgo corrigíveis e cujas deficiências, por maiores que sejam, jamais autorizariam sua supressão.

#### BIBLIOGRAFIA

- BONAVIDES, Paulo — *Ciência Política*. São Paulo, Forense, 3.ª ed., 1976.
- BARBOSA, Waldemar de Almeida — *A Câmara dos Deputados e o Sistema Parlamentar de Governo no Brasil*. Rio, Ed. José Olympio, 1977.
- — *A Câmara dos Deputados como Fator de Unidade Nacional*. Rio, Ed. José Olympio, 1977.
- FARACO, Daniel — *Parlamento — Vale a Pena?* Porto Alegre, Ed. Globo, 1978.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves — *A Revisão da Doutrina Democrática*. Problemas Brasileiros, julho, 1980.
- — *A Democracia Possível*. São Paulo, Ed. Saraiva, 1974.
- MELO FRANCO, Afonso Arinos de — *A Câmara dos Deputados — Síntese Histórica*. Brasília, Câmara Federal, 1976.
- O PODER LEGISLATIVO NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA — II Conferência Internacional sobre o Desenvolvimento do Poder Legislativo — ALBANY, 1975. Câmara dos Deputados, Brasília, 1976.
- O LEGISLATIVO E A TECNOCRACIA — Seminário sobre Legislação e Desenvolvimento — Rio, agosto de 1974 — Ed. Imago, 1975.