

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

RAQUEL NOCELI NEVES CANDIÁ

REPRESENTAÇÃO E REFORMA POLÍTICA NO BRASIL

JUIZ DE FORA
2007

RAQUEL NOCELI NEVES CANDIÁ

REPRESENTAÇÃO E REFORMA POLÍTICA NO BRASIL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, como requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Orientador: Professor Dr. Rubem Barboza Filho

JUIZ DE FORA
2007

AGRADECIMENTOS

Na produção deste trabalho entendi que uma dissertação, apesar do processo solitário a que qualquer investigador está destinado, reúne contributos de várias pessoas.

Reitero essa afirmação, com a certeza de que nunca foi tão verdadeira quanto agora. Sem o apoio dessas pessoas, esse trabalho não teria sido possível.

Ao Professor Doutor Rubem Barboza Filho, orientador da dissertação, agradeço o apoio, a partilha do saber, e as valiosas contribuições para o trabalho. Acima de tudo, obrigada por me acompanhar nesta jornada e por estimular o meu interesse pelo conhecimento e pela vida académica.

Aos professores da banca examinadora – Prof. Dr. Raul Francisco Magalhães e Prof. Dr. Juarez Rocha Guimarães – minha gratidão pelo carinho e generosidade que demonstraram na leitura desse trabalho, o que gerou um debate salutar e instigante no momento de minha defesa, aumentando a clareza das hipóteses desenvolvidas nesse trabalho.

Ao meus amigos, em especial, Rogério Ghedin, por todo incentivo e, por ter criado circunstâncias favoráveis para que eu pudesse concretizar mais essa tarefa.

Ao meu marido Fábio, agradeço pelo apoio em todos os momentos dessa importante etapa de minha vida e peço desculpas pelas ausências e diversidade de humores no decorrer desse trabalho. A ele, e a toda a minha família, um obrigado particular.

A Deus, que é para mim um ponto vivo de esperança e certezas.

A todas as pessoas que contribuíram para a concretização desta dissertação, estimulando-me intelectual e emocionalmente, o meu profundo agradecimento.

Ao meu esposo Fábio; e aos meus pais, José Valério e Eliza.

RESUMO

Neste trabalho, nos dedicamos a analisar se, de fato, a proposta de Reforma Política, ora em tramitação no Congresso Nacional, pode contribuir e de que maneira para o fortalecimento do sistema democrático brasileiro. Para atingir esse objetivo pesquisamos e analisamos diversos modelos de democracia e formas representativas de governo, baseando-nos naqueles que mais se aproximam do sistema brasileiro ou que se apresentam como modelo a ser seguido pela reforma política, ou seja, dois grandes modelos de democracia surgidos com a Idade Moderna – o liberal e o republicano; os modelos derivados da democracia clássica liberal: o Elitista, de Max Weber e Schumpeter, e a Teoria da Escolha Racional, de Anthony Downs; e dos modelos derivados do republicanismo: o modelo Poliárquico, de Robert Dahl, e a Social Democracia. Concluímos que das duas propostas de Reforma Política existentes atualmente no Brasil, uma, que tem origem no Congresso Nacional e caminha para o fortalecimento de uma democracia delegativa, uma vez que foi construída através da linguagem do poder, visando apenas à aquisição e permanência do poder, e aponta mudanças que quase exclusivamente conduzem ao fortalecimento dos partidos políticos diante da sociedade e do Poder Executivo; a outra, da OAB, se aproxima mais do modelo de Democracia Deliberativa de Habermas (1995), e Rawls (2000), já que valoriza as formas diretas de representação e rompe com essa linguagem autopoiética do poder. Embora a proposta da OAB configure o caminho mais promissor em relação ao tema da representação, mesmo a proposta do Congresso Nacional pode ser considerada uma tentativa de avanço, de se fazer algo, frente à insatisfação da sociedade em relação ao sistema de representação. Ambas, no entanto, passam pela aprovação de atores que têm como princípio básico a própria permanência do poder, ou seja, que atuam pela linguagem do poder. Por isso, qualquer tentativa de mudança mais profunda no sistema político atual nos parece distante. Se despir dessa linguagem do poder e envolver o tema da representação e da participação popular, como forma de tornar representantes e representados mais próximos, e cientes de seus deveres e direitos, é o primeiro passo para que possamos ver consolidada uma reforma política que seja sensível à percepção de uma crise do sistema representativo diante das transformações sociais em curso, no mundo e no Brasil.

Palavras-chave: Política. Reforma Política. Democracia. Cidadania. Estado.

ABSTRACT

This work was aimed at analysing whether the Political Reform currently in procedure at the House of Representatives can effectively contribute to the strengthening of the Brazilian democracy. In order to achieve this goal, several democratic models and governmental representative models were analysed, based on those which either were more similar to the Brazilian model or were presented as models to be followed by the political reform; in other words, two major democratic models born out of Modern Age, namely The Liberal Model and Republican Model. The Elitism, of Weber and Schumpeter, and the Rational Choice Theory, of Anthony Downs, derived their models from the classical liberal democracy, whereas the Poliararchy model, of Robert Dahl, and the Social Democracy derived their models from the Republicanism. As for the two political reform proposals currently found in Brazil, one has been strengthened into a delegating democracy, as it has been built through the language of power, aimed at keeping it, and is geared at changes which often lead to the strengthening of political parties either before society as a whole and before the Executive Body. The other, the Federal Law Council (OAB), approaches the Deliberative Democratic Model of Habermas (1995) and Rawls (2000), as they highlight direct representative models and break away from the self-poietic language of power. Although the proposal by the Law Council appears to be promising as regards representativeness, the House proposal itself can be considered as an attempt to make advancements in the face of society's dissatisfaction concerning representativeness. Both of them, however, are submitted to the approval of their very players, whose main goal is keeping the power, i.e., they act under the language of power. Thus, any attempt into major changes in the current political system appear to be ineffective. The first step into a thorough political reform is to bear in mind the crisis of the representative system in the face of the social changes either in Brazil and abroad and, devoid of the language of power, make way for representativeness and social participation so that representatives and society are made closer and aware of their rights and duties.

Key words: Politics. Political Reform. Democracy. Citizenship. The Government.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO | 08 |
| 1 – A SOCIEDADE MODERNA E O TEMA DA REPRESENTAÇÃO | 10 |
| 1.1 – Modelos clássicos de democracia Representativa: O liberal x republicano | 10 |
| 1.2 – Democracias derivadas do modelo clássico liberal | 20 |
| 1.3 - Democracias derivadas do modelo clássico republicano | 26 |
| 2 – TEORIAS DA CRISE DE REPRESENTAÇÃO | 34 |
| 2.1 – Crise do Estado | 34 |
| 2.2 – Crise dos Partidos | 41 |
| 3 – CRISE DE REPRESENTAÇÃO NO BRASIL | 57 |
| 3.1 – Partidos Políticos e Crise da Representação | 57 |
| 3.2 – A proposta da Reforma Política Brasileira | 64 |
| 3.2.1 – Reforma Política Brasileira – Mudanças aprovadas | 66 |
| 3.2.2 – Reforma Política Brasileira – Mudanças ainda não aprovadas | 70 |
| 3.3 – A proposta de Reforma da OAB – Ordem dos Advogados do Brasil | 76 |
| CONCLUSÃO | 81 |
| REFERÊNCIAS | 89 |

INTRODUÇÃO

A atualidade é marcada por sociedades descrentes de partidos e políticos, o que configura uma crise política. Além disso, vivemos uma grave situação institucional, alimentada pelo crescente distanciamento entre cidadania e política, voto e representação. Uma das manifestações desse processo é o desencanto do cidadão com respeito a suas instituições, nas quais não mais confia e nas quais não mais se reconhece, porque nelas não pode identificar o instrumento adequado para a solução dos problemas individuais e coletivos, da sociedade e do país. A reiterada dissociação entre a vontade eleitoral e a ação dos representantes eleitos rompe o nexo entre o cidadão e o mandatário, e este cada vez mais distanciado de seu próprio eleitorado, seja pelos interesses que representa após a eleição, seja pela conduta muitas vezes questionável que adota no exercício do mandato.

Diante desse quadro, a Reforma Política tem sido apontada como uma resposta a esse distanciamento entre representantes e representados. Com efeito, nos propusemos a analisar neste trabalho se, de fato, a proposta de Reforma Política, ora em tramitação no Congresso Nacional, contribuirá e de que maneira para o fortalecimento do sistema democrático brasileiro.

Para atingir o objetivo do trabalho, pesquisamos diversos modelos de democracia e formas representativas de governo, baseando-nos naqueles que mais se aproximam do sistema brasileiro ou que se apresentam como modelo a ser seguido pela reforma. No primeiro capítulo, consideramos os dois grandes modelos de democracia surgidos com a Idade Moderna – o liberal e o republicano –, tentando estabelecer como em cada um é definido o tema da soberania e de que modo operam os mecanismos para a garantia dessa soberania, aí incluindo aqueles referentes às formas de representação do povo, de algum modo sempre celebrado como o poder soberano.

Em seguida, fizemos algumas considerações sobre os modelos derivados da democracia clássica liberal: o Elitista, de Max Weber e Schumpeter (1984), e a Teoria da Escolha Racional, de Anthony Downs (2002); e dos modelos derivados do republicanismo: o modelo Poliárquico, de Robert Dahl(1997), e a Social Democracia.

No segundo capítulo, expusemos as questões que envolvem a crise do Estado e a crise dos partidos, vivenciadas na modernidade pelas democracias representativas, e verificamos quais têm sido as respostas oferecidas por autores diversos, como Rawls (2000), Habermas (1995) e Lijphart (2003) a essas situações. A construção desse quadro geral nos permitiu organizar um horizonte para entender a direção básica das reformas políticas, ora em curso no Brasil. Ou seja, quais as mudanças no sistema político que serão priorizadas a partir dessas propostas de reforma.

No capítulo seguinte, examinamos especificamente a crise de representação do Brasil e as respostas pensadas a essa “crise” através da Reforma Política. Para isso, detalhamos as propostas contidas tanto na Reforma Política de origem do Congresso Nacional, quanto na Reforma sugerida pela OAB – Ordem dos Advogados do Brasil.

Concluimos o trabalho – quarto capítulo - levando em conta todas as teorias de democracia analisadas, investigando que tipo de modelo de democracia orienta os propósitos das agendas de reforma política em discussão hoje no Brasil, e se essas propostas contribuem para o fortalecimento do nosso sistema democrático. Ainda, se as mudanças sugeridas pela Reforma Política são suficientes para atender às expectativas da sociedade brasileira no que diz respeito ao tema da representação.

CAPÍTULO 1

1 – A SOCIEDADE MODERNA E O TEMA DA REPRESENTAÇÃO

1.1 – Modelos clássicos de democracia representativa: O liberal x republicano

A Idade Moderna acabou por fixar dois grandes modelos de democracia representativa, ou seja, de articulação das idéias de soberania popular e representação política. Estes dois modelos - o liberal e o republicano – inauguraram o campo dentro do qual continuamos a refletir sobre a democracia, considerando que os regimes políticos antigos e medievais, por existirem em sociedades escravocratas ou servis, não podem ser identificados com as situações que cercam o Estado Moderno. Mesmo no Estado Absolutista de inspiração hobbesiana, fundado em um contrato, embora o súdito possa ser portador de certos direitos, estamos distantes da qualificação dos indivíduos enquanto cidadãos, ou seja, indivíduos no gozo dos direitos civis e políticos no interior de uma sociedade.

A questão da representação, ou de formas representativas de governo, surge como resposta à impossibilidade da democracia direta em unidades políticas maiores do que as antigas cidades-estado. Mas emergem também como resposta histórica, oriundas de concepções liberais que expressavam o desenvolvimento e amadurecimento das sociedades mercantis e das condições objetivas para o surgimento do capitalismo – a acumulação de capitais e a existência do trabalho livre.

Historicamente, a idéia moderna de representação pode ser rastreada em Maquiavel, em *O Príncipe* (1998) e, de forma mais clara, em *Comentários sobre a Primeira Década de Tito Lívio* (1979). Pertencente à tradição humanista, Maquiavel questiona o teocentrismo e acredita que o homem deve ser o centro das investigações filosóficas. De acordo com Pocock e Negri (2002), a perspectiva maquiaveliana altera definitivamente o pensamento político moderno, bem como a prática política e a idéia de soberania. Não por acaso é o horizonte maquiaveliano que se põe como pano de fundo para as reflexões mais ambiciosas, do ponto de vista da organização e da concepção da democracia neste momento. Desenvolvendo sua reflexão no ambiente florentino, Maquiavel se preocupa

especialmente com a república, nos Comentários. Debruçando-se sobre a evolução de Roma, observa que o poder da república romana nasceu, precisamente, do que a teoria cristã da política apontava como um defeito: o conflito entre grupos e classes dentro da sociedade. Precisamente pela existência do conflito entre ricos e pobres, entre o Senado e a Plebe, é que Roma teria logrado a organização de uma estrutura política apta para a sua expansão, estabilidade e poder, ao articular três poderes “representando” o conjunto da sociedade romana: o poder dos cônsules, que preservava as atribuições da realeza embora sem o rei; o poder do senado, que representava o poder da nobreza; e os tribunos, que representavam a vontade da plebe: “[...] se o príncipe, os aristocratas e o povo governam em conjunto o Estado, podem com facilidade controlar-se mutuamente” (MAQUIAVEL, 1979, p. 26).

Sem dúvida, Maquiavel não se refere especificamente à idéia plenamente moderna de representação, mas sua reflexão abre o caminho para a posterior evolução desse conceito, como no caso de Montesquieu mais tarde. Em outros termos, em Maquiavel pode ser encontrada a inspiração para o tema da representação e da democracia, algo que, durante o período medieval, não existia. A idéia maquiaveliana da multidão como “poder constituinte”, para usar uma expressão de John Pocock e Negri (2002), orienta a atividade revolucionária no mundo anglo-saxão, primeiro na Inglaterra e depois na América. Nessa chave, a representação encontra-se imediatamente atada à dinâmica do poder constituinte, ou seja, do povo em armas. A concepção radicalmente democrática da soberania do povo em armas inspira a luta contra o absolutismo na Inglaterra, mas logo enfrenta a alternativa proposta por Locke (1974), interessado em estabilizar um novo acordo político no mundo inglês. Como veremos, a perspectiva lockeana estabelece o conceito de representação como movimento teórico e prático contra o absolutismo, mas ao mesmo tempo distante da concepção democrática e popular oriunda de Maquiavel. Nesse contexto, o parlamento constituído por representantes, deveria ser o responsável pela elaboração de leis, voltado para o bem comum, entendido como um conjunto de leis gerais, universais e formais, correspondente à materialização da razão na vida em comum das sociedades. O ideal de comunidade seria aquele de uma comunidade legal desprovida de poder, fundada na racionalidade formal garantidora da realização da liberdade e dos interesses de todos.

Observe-se que aqui a representação no parlamento refere-se a um mandato conferido aos proprietários – os únicos que pagam impostos à comunidade e os únicos possuidores de autonomia para deliberação – para criar um horizonte legal e racional capaz de abrigar a movimentação conflituosa dos interesses. Tal como entre os antigos gregos, o cidadão é ou deve ser um proprietário. A diferença da pólis, contudo, é que nem todos participavam ativamente das deliberações públicas. Desse modo, a representação parlamentar se põe, em primeiro lugar, contra o exercício arbitrário do poder, como no caso do absolutismo, preserva velho sentido de representação medieval como mecanismo de controle do poder (BOBBIO, 1991). Em segundo lugar, tal concepção de parlamento não incorpora o elemento democrático da soberania popular, reservando-o para proprietários e para os seus interesses. Assim, a representação política no parlamento apresenta-se como solução, tanto para o controle do rei – do executivo – quanto para a disciplina da plebe. Os mandatos não poderiam ser imaginados, nessa circunstância, como mandatos imperativos ou delegativos, supondo sempre o exercício da razão livre e autônoma por parte do representante. A contribuição de Locke é fundamental para a estruturação do primeiro grande modelo de democracia representativa da modernidade, materializado no Liberalismo. O interesse fundamental, nesse modelo, é o de programar o Estado para que este se volte ao interesse da sociedade: imagina-se o Estado como aparato da administração pública, e a sociedade como sistema de circulação de pessoas em particular e do trabalho social dessas pessoas, estruturada segundo leis de mercado.

Diferente do modelo liberal, na concepção republicana o objetivo é outro. Concebe-se a política como forma de reflexão sobre um contexto de vida ético. Ela constitui o *médium* em que integrantes de comunidades solidárias surgidas de forma natural se conscientizam de sua interdependência mútua e, como cidadãos, dão forma e prosseguimento às relações preexistentes de reconhecimento mútuo, buscando liberdade e igualdade a todos.

Para que possamos conhecer melhor tais modelos, faremos uma análise mais específica sobre cada um deles. A referência a John Locke, contratualista e um dos fundadores do pensamento liberal, é essencial ao modelo liberal. Em seu clássico *O Segundo Tratado sobre o governo civil* (1974), ele faz um ensaio sobre a origem, extensão e objetivo do governo civil. Nele, Locke sustenta a tese de que

nem a tradição nem a força, mas apenas o consentimento expresso dos governados é a única fonte do poder político legítimo. O autor do Segundo Tratado, no plano teórico, constitui um importante marco da história do pensamento político, e, em nível histórico concreto, exerceu enorme influência sobre as revoluções liberais da época moderna.

O estado de natureza em Locke difere do estado de guerra hobbesiano, baseado na insegurança e na violência, por ser um estado de relativa paz, concórdia e harmonia. Nesse estado pacífico, os homens seriam dotados de razão e desfrutariam da propriedade, que, numa primeira acepção genérica utilizada por Locke, designava simultaneamente a vida, a liberdade e os bens como direitos naturais do ser humano. Os direitos naturais inalienáveis do indivíduo à vida, à liberdade e à propriedade constituem, para Locke, o cerne do estado civil. O autor é considerado, por isso, o pai do individualismo liberal.

Dessa maneira, em Locke, o contrato social é um pacto em que os homens concordam livremente em formar a sociedade civil para preservar e consolidar ainda mais os direitos que possuíam originalmente no estado de natureza. No estado civil, os direitos naturais inalienáveis estão superiormente protegidos, sob o amparo da lei, do árbitro e da força comum de um corpo político unitário.

Através dos princípios de um direito natural preexistente ao Estado, de um Estado baseado no consenso, de subordinação do poder executivo ao poder legislativo, de um poder limitado, de direito de resistência, Locke expôs as diretrizes fundamentais do Estado Liberal. (BOBBIO, 1984, p.41, citado por weffort. 1996, p.89).

Para Locke (1974), “o povo”, entendido como o conjunto dos proprietários e eleitores, poderá afastar o representante caso este último não aja conforme seu dever. Ainda, cabe ao povo o privilégio de julgar se o depositário ou o deputado age bem e de acordo com o encargo a ele confiado. Os princípios fundamentais do pensamento de Locke organizam o liberalismo clássico. Na verdade, Locke é um dos grandes formuladores do liberalismo na sua forma original, que faz repousar na liberdade individual a dinâmica central da sociedade, movimentação controlada pela lei formal e desenvolvida de forma competitiva no mercado e na economia. Nesse

sentido, o liberalismo rejeita diversos axiomas fundamentais que dominaram vários sistemas anteriores de governo político, tais como o direito divino dos reis, a hereditariedade e o sistema de religião oficial. Os princípios fundamentais do liberalismo incluem os direitos individuais e civis, constituindo um governo baseado no livre consentimento dos governados e estabelecido com base em eleições livres, igualdade da lei e de direitos para todos os cidadãos. Os princípios básicos do Liberalismo, como assinala Macpherson (1978) foram apropriados posteriormente pelos setores excluídos da participação política – especialmente os trabalhadores –, fazendo nascer, com maior nitidez, o modelo democrático liberal.

A política, sob essa perspectiva, e no sentido de formação política da vontade dos cidadãos, tem a função de congregar e impor interesses sociais, em particular mediante um aparato estatal já especializado no uso administrativo do poder político para fins coletivos (HABERMAS, 1997, p.270).

Com base nos estudos de Dominique Leydet, em seu artigo Crise da Representação (2004), o que distingue o modelo liberal, de imediato, do modelo republicano é que ele não exige separação entre o domínio político e a sociedade civil, mas admite, ao contrário, a representação dos interesses particulares que a caracterizam, não havendo, portanto, uma ruptura, porém continuidade. Assim, a representação não tem por objeto a nação como totalidade, mas, ao contrário, os indivíduos tais como aparecem na sociedade civil, que pré-existem à constituição da comunidade política.

Se os indivíduos possuem interesses, devotamentos, fidelidades que os unem e que os dividem, não podemos esperar conceber uma representação que pudesse descartar tais premissas. Se não é possível esperar destruir as causas da existência de facções, porque isso implicaria, ou que se abolisse a liberdade, princípio do modelo liberal, ou que se negasse, o que seria absurdo, a diversidade das faculdades humanas, que são suas condições de possibilidade, não se pode senão esperar controlar seus efeitos. O modelo liberal enfrenta, então, os problemas das facções por meio de medidas institucionais, sem contar demais com a existência constante de homens de estado virtuosos. Esses meios são essencialmente de duas ordens: por um lado, Madison (1987), insiste nas vantagens dos grandes Estados, que favorecem a multiplicidade e a diversidade dos interesses e minimizam, pois, as

oportunidades para que alguns se tornem maioria ou se descubram como tais e tomem consciência de sua força. Por outro lado, Madison (1987) insiste no sistema dos *checks and balances*, cuja função seria decantar, em meio aos interesses particulares em competição, presentes, sobretudo, na Câmara dos Representantes, a existência de um interesse nacional. Dessa forma, o Senado deveria se apresentar como o corpo composto de cidadãos respeitáveis, capazes de, por suas intervenções, impedir uma nação, tomada por um movimento de paixão, de adotar medidas que ela lamentaria em seguida.

O objetivo do dispositivo institucional de *checks and balances* é permitir a mediação dos interesses particulares, de maneira a assegurar a defesa do interesse nacional. Assim, o modelo liberal nos apresenta uma concepção bastante fraca da autonomia do governo, enquadrado e limitado que é pela existência de uma sociedade civil que lhe preexiste e que ele deve respeitar. Ao mesmo tempo, limitado também pela inclusão dos direitos individuais numa constituição, diante dos quais os parlamentos e os executivos devem se inclinar.

De acordo com Habermas (1997), na concepção liberal, determina-se o status dos cidadãos conforme a medida dos direitos individuais de que eles dispõem em face do Estado e dos demais cidadãos. Como portadores de direitos subjetivos, os cidadãos poderão contar com a defesa do Estado, desde que defendam os próprios interesses nos limites impostos pelas leis, e isso se refere igualmente à defesa contra intervenções estatais que excedam ressalva prevista em lei. Direitos subjetivos são direitos negativos que garantem um espaço de ação alternativo, em cujos limites as pessoas do direito se vêem livres de coações externas. Direitos políticos têm a mesma estrutura: eles oferecem aos cidadãos a possibilidade de conferir validação a seus interesses particulares, de maneira que esses possam ser agregados a outros interesses privados (por meio de votações, formação de corporações parlamentares e composições de governo) e, afinal, transformados em uma vontade política que exerça influência sobre a administração. Dessa maneira, os cidadãos, como membros do Estado, podem controlar se o poder estatal está sendo exercido em favor do interesse dos cidadãos na própria sociedade.

Assim, a política da concepção liberal é essencialmente uma luta por posições que permitam dispor do poder administrativo. O processo de formação da vontade e da opinião política, tanto em meio à opinião pública como no parlamento, é determinado pela concorrência entre agentes coletivos agindo estrategicamente e

pela manutenção ou conquista de posições de poder. O sucesso nesse processo é medido segundo a concordância dos cidadãos em relação a pessoas e programas, o que se quantifica segundo números de votos. Ao votar, os eleitores expressam suas preferências. As decisões que tomam nas eleições têm a mesma estrutura que os atos eletivos de participantes do mercado que buscam o sucesso. São os eleitores que licenciam o acesso a posições de poder pelas quais os partidos políticos lutam em uma mesma atitude que se orienta pela busca do êxito.

Em conseqüência, a formação democrática da vontade da maioria tem, exclusivamente, a função de legitimar o exercício do poder político, e os resultados das eleições equivalem a uma licença para a tomada do poder governamental, ao passo que o governo tem de justificar o uso desse poder perante a opinião pública e o parlamento. Concluimos, assim, que no modelo liberal de democracia o conceito de representação privilegia interesses particulares e não interesses gerais, a liberdade de escolha é exaltada: o voto, o direito de escolher seus representantes. O conjunto de cidadãos é agregado no processo eleitoral através de lideranças ou partidos, tendo como objetivo a satisfação de interesses existentes na sociedade. Representar, na chave liberal significa, portanto, conferir um mandato a alguém para que interesses possam ser viabilizados ou protegidos pelo Estado. Mas significa, também, outra coisa: significa materializar um direito conferido ao povo de se fazer presente no governo da sociedade política.

No segundo modelo clássico fixado pela Idade Moderna, o Republicano, a referência essencial é Rousseau e o seu O Contrato Social (1987). Nele podemos encontrar as bases do pensamento republicano moderno. Nessa obra, Rousseau pretende estabelecer as condições de possibilidade de um pacto legítimo, através do qual os homens, depois de terem perdido sua liberdade natural, ganham, em troca, a liberdade civil. No processo de legitimação do pacto social, o fundamental é a condição de igualdade das partes contratantes. Conforme Rousseau,

As cláusulas do contrato quando bem compreendidas, reduzem-se a uma só: a alienação total de cada associado, com todos os seus direitos, à comunidade toda, porque, em primeiro lugar, cada um dando-se completamente, a condição é igual para todos e, sendo a condição igual para todos, ninguém se interessa por tornar onerosa para os demais. (1997, p. 360-1).

Por meio desse pacto, estariam dadas todas as condições possíveis, para a realização da liberdade civil, pois o povo soberano, ao mesmo tempo parte ativa e passiva, isto é, agente do processo de elaboração das leis e aquele que obedece a essas mesmas leis, tem todas as condições para se constituir num ser autônomo, agindo por si mesmo. Em tais circunstâncias, haveria uma conjugação perfeita entre a liberdade e a obediência à lei.

Para Rousseau (1987), não basta que tenha havido um momento inicial de legitimidade. É necessário que ela permaneça ou então que se refaça a cada instante. Para que o corpo político se desenvolva, não basta o ato de vontade de fundar uma associação, é preciso que essa vontade se realize. Ou seja, os fins da constituição da comunidade política precisam ser realizados, apontando à necessidade de criação dos mecanismos adequados para a realização desses fins. Essa tarefa caberá ao corpo administrativo do Estado. Para Rousseau, antes de qualquer coisa, impõe-se definir o governo, o corpo administrativo do Estado, como funcionário do soberano, como um órgão limitado pelo poder do povo e não como um corpo autônomo ou, então, como o próprio poder máximo, confundindo-se nesse caso com o soberano. Se a administração é um órgão importante para o bom funcionamento da máquina política, qualquer forma de governo que se venha a adotar terá que se submeter ao poder soberano do povo.

Ao contrário do modelo liberal, no modelo republicano a assembléia nacional não representa interesses particulares. Isso tem como corolário uma ruptura entre o político, como lugar do geral, e a sociedade civil, como lugar do particular. A assembléia nacional, enquanto representante da nação, no sentido eminente, dispõe de uma legitimidade forte, de uma verdadeira vocação: ela é o lugar, o único lugar, onde o interesse comum pode se formar e se dizer. Assim, o representante não representa os interesses, preferências ou convicções de seus comitentes, não recebe deles um mandato específico. Ele os representa mais no sentido de estar presente no lugar deles, para debater em seu nome grandes questões que interessam ao conjunto da nação, porque todos não podem estar presentes à assembléia, e porque se supõe que os representantes eleitos são mais competentes que os próprios eleitores para conhecer o interesse geral e interpretar a sua própria vontade.

Na concepção republicana, a política não exerce papel de mediadora, mais do que isso ela é constitutiva do processo de coletivização social como um todo. Concebe-se a política como forma de reflexão sobre um contexto de vida ético. Ela constitui o médium em que os integrantes de comunidades solidárias surgidas de forma natural se conscientizam de sua interdependência mútua e, como cidadãos, dão forma e prosseguimento às relações preexistentes de reconhecimento mútuo, transformando-as de forma voluntária e consciente em uma associação de jurisconsortes livres e iguais (HABERMAS, 1997. p. 270).

Seguindo o pensamento de Habermas, na concepção republicana, o status dos cidadãos não é determinado segundo o modelo das liberdades negativas, que eles podem reivindicar como pessoas em particular. Os direitos de cidadania, direitos de participação e comunicação política são, em primeira linha, direitos positivos. Eles não garantem liberdade em relação à coação externa, mas, sim, a participação em uma práxis comum, por meio de cujo exercício os cidadãos só então se tornam o que tencionam ser, ou seja, sujeitos politicamente responsáveis de uma comunidade de pessoas livres e iguais. A justificativa existencial do Estado não reside primeiramente na defesa dos mesmos direitos subjetivos, mas, sim, na garantia de um processo inclusivo de formação da opinião e da vontade, em que cidadãos livres e iguais chegam ao acordo mútuo quanto a quais devem ser os objetivos e normas que correspondam ao interesse comum. Dessa maneira, exige-se do cidadão republicano mais que a orientação segundo seus respectivos interesses.

Em uma visão republicana, o objetivo da comunidade será o bem comum, que consiste substancialmente no sucesso do esforço político em definir, estabelecer, tornar efetivo e manter vigente o conjunto de direitos, ou leis, mais adequados às condições e costumes dessa comunidade. Nessa concepção, a formação de opinião e vontade política em meio à opinião pública e no parlamento não obedece às estruturas de processos de mercado, mas às estruturas de uma comunicação pública orientada ao entendimento mútuo. Assim, para a política, no sentido de uma práxis de autodeterminação por parte de cidadãos do Estado, o paradigma não é o mercado, mas o poder comunicativo, que advém da comunicação política na forma de opiniões majoritárias estabelecidas por via discursiva, e o poder administrativo de que dispõe todo o aparato estatal. O embate de opiniões ocorrido na arena política tem força legitimadora não apenas no sentido

de uma autorização para que se ocupem posições de poder. Mais do que isso, o discurso político ocorrido continuamente também apresenta força vinculativa diante desse tipo de exercício de dominação política. Assim, o poder administrativo só pode ser aplicado com base em políticas e no limite das leis que nascem de um processo democrático.

No modelo republicano de democracia, o conceito de representação é muito mais do que poder votar e/ou escolher, significa ter o direito e o dever de participar das decisões, arenas de debates, espaços próprios para discussão de interesses. O cidadão não se confunde com o indivíduo privado em busca de seus interesses, mas afirma-se pela sua capacidade de participar da vida pública. A representação, portanto, não se vincula a esses interesses, individuais ou grupais, mas se encontra atada à reprodução ética da comunidade e à busca do bem comum. Cada representante representa a comunidade política enquanto um todo, ou seja, cada um está investido de uma qualidade que os indivíduos não possuem naturalmente, mas que lhe é conferida pela comunidade para que esta possa se reproduzir enquanto comunidade eticamente autoconsciente. A representação não deriva da pluralidade de interesses conflitantes presentes na sociedade, mas do objetivo de unificação e harmonização de todos os interesses por uma vontade geral, ou o bem comum. No modelo republicano, a representação seria uma “representação eminente”, para usar uma categoria de Leydet retirada de Carl Schmitt;

[...] a representação no sentido eminente significa que essa unidade está representada, tornou-se presente, como totalidade por intermédio de um ser publicamente presente, por exemplo, um Parlamento. A essa concepção está associada à idéia de que o representante, enquanto representante, age por e em nome do representado, sempre tomado como uma unidade. Que seja um indivíduo ou um corpo constituído, o representante exerce sua vontade pela nação em seu conjunto. (LEYDET, 2004, p. 69).

Necessário ressaltar que tanto o modelo liberal como o republicano permanecem como referenciais para a imaginação da democracia representativa ao longo do século XIX, e irão inspirar, ao longo do século XX, algumas tentativas de atualização de seus termos básicos. Por outro lado, esses dois modelos deram lugar a desenvolvimentos especiais, nos séculos XVIII e XIX, como nos casos de Kant e Hegel, ambos tentando decifrar a idéia da “vontade geral” rousseauiana. Kant

(2002) vincula essa vontade a uma concepção transcendental da própria razão, com seus imperativos, a qual deveria comandar a política. Nesse sentido, embora seja politicamente um liberal, tenta incorporar algo do modelo republicano à sua perspectiva, embora reduzindo o peso do componente democrático do modelo clássico. Por sua vez, Hegel (2002) faz do Estado moderno a representação superior do Espírito Absoluto, da razão, acabando por enfatizar o papel da estrutura administrativa e do direito como “materialização” dessa razão, entendida como a vontade geral. Do mesmo modo, essa associação entre Estado e Razão reduz o elemento democrático do modelo republicano clássico moderno. A veia radicalmente democrática do pensamento político moderno, que se inicia com Maquiavel e passa por Spinoza e Rousseau, é reativada por Marx (2003), com a sua ideia de uma democracia cujo exercício coincide com o exercício de autoconhecimento e autocontrole de uma comunidade, sem a institucionalização, no tempo, de mecanismos que possam se tornar fontes alternativas de poder. Marx presta atenção especial ao tipo específico de representação da Comuna de Paris, em 1848, com a ideia de mandatos imperativos e avocáveis pela sociedade a qualquer momento. Tais derivações, no entanto, não serão aqui desenvolvidas, uma vez que em todas elas o tema da representação não adquire especial relevância, a não ser para encarnar metaprincípios ausentes da deliberação pública dos cidadãos.

1.2– Democracias derivadas do modelo Clássico Liberal

Em oposição ao pensamento de Karl Marx, que apresentava uma visão otimista e progressista da história humana, muitos daqueles que examinaram as perspectivas da democracia representativa no final do século XIX e no início do século XX tinham uma visão muito mais sombria do futuro. Os modelos normativos do Liberalismo e do Republicanismo passaram a ser revistos numa angulação mais empírica, resultando na produção de teorias mais sociológicas sobre as possibilidades, limites e dinâmica da democracia representativa. O aspecto normativo dos modelos é reduzido para a construção de teorias descritivas e apenas lateralmente normativas.

Do modelo liberal, foram derivadas duas grandes teorias da democracia, numa abordagem crítica em relação aos termos originais do Liberalismo: o modelo Elitista, de Max Weber(2004) e Schumpeter (1984), e a Teoria da Escolha

Racional, de Anthony Downs (2002). Estes autores partilharam uma concepção da vida política na qual havia pouco espaço para a participação democrática e o desenvolvimento coletivo, e onde qualquer espaço existente estava sujeito à ameaça de constante erosão por parte de poderosas forças sociais.

É através do pensamento de Max Weber, que o modelo “elitista competitivo” recebe sua expressão mais profunda. Para Weber (2004), era necessário buscar um modelo de democracia mais realista, frente ao tamanho, complexidade e diversidade das sociedades modernas, que tornavam a democracia direta inapropriada como um modelo geral de regulamentação e controle político.

Na busca de uma teoria representativa que melhor espelhasse a realidade, Weber aposta em governos parlamentares, permitindo a existência de um fórum para o debate político, preservando a noção liberal dos direitos negativos dos indivíduos. De maneira alguma, pretende com isso assegurar a soberania do povo, mas ressalta que, com a disseminação do sufrágio, surgem, as associações de empresas, sindicatos, massas e partidos, que vêm na organização coletiva, na formação de grupos, uma forma de defesa e realização dos seus objetivos. Estas associações, ou partidos, se dedicariam à organização da representação, no sentido liberal.

Ampliada a participação política, cada vez mais os partidos se tornam necessários para organizar o eleitorado, cujos interesses se mostram fragmentados e divididos. Os partidos se transformam, portanto, acima de tudo, em meios para ganhar eleições e ocupar posições de poder. Weber (2004) destaca a emotividade das massas e afirma que a democracia é como um “mercado”, um mecanismo institucional que elimina os mais fracos e coloca no poder aqueles que se mostram mais competentes na luta por votos. Ele afirma que a grande maioria é despreparada para governar, devido à falta de conhecimentos. Contrariamente, existem pessoas interessadas pela política. Mas apenas uma liderança competente, juntamente com uma administração burocrática e o sistema parlamentar, pode administrar a complexidade, os problemas e as decisões da política moderna numa sociedade de massas.

Sob as circunstâncias atuais, só há uma escolha, escreveu Weber: “Entre a democracia com liderança, com uma máquina (partido), e uma democracia sem

liderança, ou seja, o governo de políticos profissionais sem vocação”. (Ciência e Política, 2004, p.103).

Verifiquemos também a perspectiva de Schumpeter, autor que corrobora com o pensamento weberiano:

[...] a democracia não significa e não pode significar que o povo realmente governa em qualquer sentido óbvio dos termos “povo” e “governo”. A democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar os homens que o governam [...]. Um aspecto disso pode ser expresso dizendo-se que a democracia é o governo do político (Capitalismo, Socialismo e Democracia, 1984, p. 284-5).

Para ele, trata-se de enfrentar os fatos:

Se desejarmos enfrentar os fatos de frente, devemos reconhecer que nas democracias modernas a política é, inevitavelmente, uma carreira. Isso, por sua vez, provoca o reconhecimento de que há um distinto interesse profissional do político individual e um distinto interesse grupal na política como profissão. É essencial inserir este fator em nossa teoria. Entre outras coisas, deixamos imediatamente de imaginar por que os políticos com tanta frequência deixam de atender aos interesses de suas classes ou dos grupos com os quais estão pessoalmente conectados. Politicamente falando, o homem que não absorveu, de modo a nunca esquecer, o dito atribuído a um dos mais bem sucedidos políticos que já viveu: “ o que os negociantes não compreendem é que, exatamente como eles lidam com petróleo, eu lido com votos, este homem ainda está no berçário (Idem, p.285).

Assim, para Schumpeter (1984), a democracia deve ser compreendida como um método político no qual as pessoas, escolhem periodicamente, entre possíveis grupos de líderes. Para ele, assim como para Weber, o “elitismo competitivo” é o modelo mais adequado, funcional e apropriado de democracia.

Baseado em dados empíricos, Schumpeter afirmava que a maioria das pessoas ou cidadãos nas democracias modernas era politicamente desinformada, apática e manipulável. Por outro lado e reeditando as desconfianças de Ortega Y Gasset¹ com a sua teoria da sociedade de massas, quando mobilizadas, tais massas acabavam por produzir resultados irracionais, como o fascismo. Tanto Weber (2004)

1 - LIMA, L.C (Org) 1990, Teoria da Cultura de Massa. Rio de Janeiro, Editora: Paz e Terra.

como Schumpeter (1984), numa perspectiva sociológica, definem as sociedades do século XX como sociedades de massa, supondo que apenas o desenvolvimento da burocracia poderia propiciar as condições para a sua reprodução material. Nesse sentido, as próprias massas não teriam a capacidade de tomar decisões a respeito de como administrar a complexidade crescente da sociedade. A participação, através do voto, na competição eleitoral entre partidos e lideranças, consistiria no único ato próprio dessas massas com seus interesses desorganizados e heterogêneos. A competição partidária seria, assim, um modo de seleção de lideranças que deveriam tomar as decisões de governo, lideranças socializadas na vida interna das máquinas partidárias. Nesse sentido, o modelo liberal é preservado na sua estrutura básica, ou seja, preserva-se a idéia de uma competição eleitoral que agrega interesses e permite a ocupação de postos do Estado por parte de lideranças vitoriosas. Observe-se, no entanto, que, tanto em Weber (2004) quanto em Schumpeter (1984), o sentido otimista e inclusivo do modelo normativo original é reduzido em favor de uma abordagem mais sociológica e dotada de expectativas menores em relação ao papel da participação popular ou da soberania do povo.

Para David Held (1987), trata-se de um modelo altamente restritivo de democracia, baseado no princípio da utilização de um método para a seleção de uma elite política habilitada, capaz de tomar as decisões legislativas e administrativas necessárias. Restritivo porque o papel do eleitorado e as possíveis rotas para a extensão da participação política são tratados de forma bastante cética.

David Held afirma que, embora Weber pensasse que o sistema eleitoral proporcionava certa proteção para o eleitorado, ele afirmava que essa proteção deveria simplesmente ser medida pela oportunidade de dispensar as pessoas ineficientes de cargos públicos.

Outra derivação do modelo clássico liberal foi proposta por Anthony Downs (2002), que aplicou à dimensão da política as categorias do mercado e da economia, produzindo o que se denominou de Teoria da Escolha Racional. Nesse caso, os partidos são vistos ao modo de empresários em um mercado de consumidores políticos, cujas motivações passaram a ser observadas do mesmo modo que aquelas de agentes do mercado, estabelecendo uma perfeita analogia entre o mercado e a política. Perde-se aqui a dimensão da representação, e a política partidária ou parlamentar afirma-se como uma arena de luta pelo poder.

Em sua obra Downs (2002) parte do conceito de racionalidade da teoria econômica, em que as decisões sempre são examinadas como se tomadas por mentes racionais. Essa seria a maneira de pensar correta, pois as previsões das ações humanas só podem ocorrer mediante a existência de padrões definidos. Assim, o modelo de Downs aceita a aplicação dos métodos tradicionais de previsão e análise. A aplicação de tais métodos tem como pressuposto a necessidade de o teórico conhecer previamente os objetivos da pessoa que tomará a decisão, o que possibilitará àquele prever os passos deste. Para isso, o teórico deverá proceder da seguinte maneira: calcular o caminho mais razoável para aquele que toma a decisão, e presumir que esse caminho será realmente escolhido de maneira racional.

De acordo com Downs (2002), podemos organizar os passos de ação do chamado homem racional que agirá de acordo com os seguintes critérios: a) consegue tomar uma decisão quando confrontado com várias alternativas; b) classifica todas as alternativas em ordem de preferência; c) seu ranking de preferências é transitivo, ou seja, pode ser mudado; d) a escolha recai sempre sobre a primeira preferência; e) a decisão sempre é a mesma quando são dadas as mesmas opções. Dessa maneira, entendemos que pela teoria de Downs, caberia aos cidadãos escolherem um governo com o escopo de realizarem os seus interesses privados.

Para que o comportamento racional possa ser aferido, é necessária a existência de uma “ordem social previsível”. No interior dessa ordem, torna-se possível aos indivíduos prever, pelo menos de maneira aproximada, os atos dos outros indivíduos e do governo, em contraposição a uma sociedade onde prevaleça o caos. A estabilidade política se faz indispensável no referido caso. Entretanto, o aumento acentuado da incerteza poderá dificultar a racionalidade política. Nesse sentido, para Downs, o governo terá a tarefa essencial de fornecer os referenciais para a atuação dos indivíduos em sociedade, pois o comportamento racional para ele não pode ser obtido sem a estabilidade ordenada que o governo proporciona. No entanto, a tarefa do governo só será possível se o sistema político funcionar de maneira eficiente, ou seja, racional.

No modelo de Downs, os partidos políticos e eleitores, à semelhança de empresários e consumidores, atuam racionalmente, pois os partidos calculam a trajetória e os meios de sua ação para maximizar seus votos e lucros, enquanto os

eleitores, da mesma maneira, procuram maximizar suas vantagens, ou seja, suas utilidades. Como consequência, a necessidade de maximizar votos impedirá o político de servir exclusivamente aos interesses de sua classe ou dos grupos aos quais esteja ligado pessoalmente. E essa seria também a razão pela qual o governo cumpre suas funções sociais, mesmo quando os motivos de sua atuação não guardam relação com elas.

Necessário observarmos a grande contradição da teoria de Downs (2002) criada para uma sociedade moderna, que clama por maior participação nas decisões governamentais, seja pelo viés liberal através das novas organizações não governamentais, ou seja, pelo viés democrático do efetivo exercício soberano do povo. O concreto é que os cidadãos aspiram maior participação e poder político. No entanto, a teoria de Downs não nos oferece essa possibilidade, porque reduz o cidadão ao típico homem burguês, mero consumidor e maximizador de suas utilidades.

Os modelos propostos por Weber (2004) e Schumpeter (1984) e por Anthony Downs (2002), podem ser descritos da seguinte maneira: (a) do ponto de vista normativo, apresentam um empobrecimento da perspectiva liberal clássica, pois os pressupostos liberais originais mais generosos, ou seja, da liberdade e da igualdade, e da soberania popular, são substituídos por considerações realistas. Em outros termos, a carga utópica do liberalismo é praticamente eliminada em favor do realismo sociológico. Como se a sociologia pudesse substituir o caráter utópico e normativo do modelo original, corrigindo-o. Pode-se argumentar que essas teorias têm poucas ambições normativas e utópicas, mas isso não é verdade. Se a utopia está reduzida, a idéia de democracia como seleção de líderes ou como o resultado de indivíduos apetitivos e calculistas torna-se imediatamente normativa, na medida em que os autores estão dispostos a dizer que essas são as melhores maneiras de governo de uma sociedade; (b) por outro lado, se os pressupostos e as expectativas utópicas são negadas, a idéia básica da relação estado-sociedade, ou seja, do estado como um agente administrativo que deve favorecer o movimento dos indivíduos na sociedade permanece. O que se supõe, tanto no modelo elitista quanto racionalista de Downs (2002), é que os indivíduos podem ser agregados “de cima” pelo sistema partidário, razão da preocupação com os mecanismos de disputa e seleção de lideranças.

Nesses modelos, embora formalmente o parlamento seja o único corpo legítimo onde a lei e a política nacional possa ser estabelecida, na prática a política partidária ocupa o lugar principal. A representação, portanto, não vincula os interesses individuais e, sim, os interesses de um grupo político, um partido. Os partidos são criados para realizarem o processo de competição, os melhores líderes, ou seja, os vencedores do processo eleitoral e ditos “mais qualificados” serão os responsáveis pela representação da massa. Eles não estão preocupados com o bem comum e com o interesse geral da comunidade, mas sim, com a manutenção do poder de seus líderes e partidos.

1.3 – Democracias derivadas do modelo Clássico Republicano

Do modelo clássico Republicano, foram derivados dois outros modelos de democracia: o modelo Poliárquico, de Robert Dahl (1997), e a Social Democracia².

O Modelo Poliárquico representou uma tentativa de resposta à perspectiva desenvolvida por Weber e Schumpeter (1984). Tendo por base as definições ideais de democracia existentes na história do pensamento político, Dahl prefere o termo poliarquia para designar o estágio mais avançado que, em sua opinião, este ideal pode se concretizar. Ele utiliza duas categorias de análise: a da inclusão (participação) e a da competição. Tais categorias definiriam o quão democráticas as sociedades analisadas seriam de fato. A participação diz respeito à extensão da participação política da população de um Estado-Nação. A competição se refere à existência de disputas pelo poder no interior desta sociedade, ou se ele é assegurado hegemonicamente por um único grupo. Na visão de Dahl, o pluralismo societal seria um dos principais determinantes da sorte da democracia. Em sociedades plurais, nenhum grupo social teria acesso exclusivo a qualquer dos recursos de poder, isto é, nenhum grupo social poderia garantir sua preponderância sobre os demais. Pelo contrário. O resultado seria a neutralização recíproca dos grupos em conflito.

Dahl (1997) introduz a idéia de graus de democracia, entendida como a efetivação da soberania popular e da igualdade política, e se propôs a abordar as

2 - Ver obra de Adam Przeworski, Capitalismo e Social Democracia (1989),

condições de sua maximização e a identificar o conjunto de especificidades das organizações que podem ser classificadas como organizações democráticas.

Uma das características por ele identificadas refere-se ao procedimento para a seleção de uma alternativa política em meio a várias outras. Outra característica refere-se ao peso atribuído às preferências dos diversos membros da organização social. Em organizações democráticas, a alternativa que ganha validade é sempre a mais preferida pelos membros e o peso das preferências é o mesmo para todos. A Regra da Maioria é a única compatível com as metas da igualdade política e da soberania popular. O mais preferido torna-se preferido pela maioria. A questão, para Robert Dahl (1997), passa a ser avaliar como a intensidade de preferência dos diversos membros da organização pode interferir na estabilidade do sistema democrático.

Ao abordar a diversidade de organizações existentes no mundo atual, Dahl propôs uma escala contínua relativamente a cada pré-condição, em que se pudessem situar as organizações: assim, ele nos apresenta oito pré-condições da poliarquia, a saber: liberdade de associação, expressão e voto, elegibilidade para o serviço público, direito dos líderes políticos a competir em busca de apoio e lutar por votos, diversidade de fontes de informação, eleições livres e imparciais, instituições que garantam que a política do governo dependa dos votos e demais formas de expressar as preferências (DAHL, 1997). A organização que estivesse nos limites superiores dentro das diversas regras seria uma poliarquia. Os pressupostos da sua abordagem são os de que a vigência das pré-condições de poliarquia varia com a extensão do acordo, ou consenso, sobre a norma aplicável e o de que, mantidas as demais circunstâncias, a poliarquia varia de acordo com o consenso sobre as oito pré-condições. O consenso é referente tanto ao número de indivíduos que concordam quanto à intensidade de suas convicções e à extensão em que a atividade visível se molda às convicções.

Em regimes poliárquicos, não é possível estabelecer mecanismos que restrinjam a aplicação da Regra da Maioria, única que leva às condições compatíveis com a igualdade política e com a soberania popular, para que seja válida a vontade de minorias em detrimento da escolha da maioria. Tal ocorrência significaria a ruptura com a manutenção dos pressupostos democráticos. Dentro desse quadro, Dahl (1997) analisa o impacto que as diversas combinações entre

extensão de participação e intensidade de preferências podem causar sobre a estabilidade da ordem política.

Ele afirma que a resistência à Regra da Maioria pode variar conforme a natureza das questões, o tamanho relativo da minoria derrotada e da maioria vitoriosa, sua distribuição espacial, o acesso aos recursos e ao sistema de crenças. A estabilidade de um regime democrático é ameaçada quando o quadro de preferências não puder ser resolvido nos marcos de um regime poliárquico, como ocorre na eventualidade de vitória de um grupo pequeno ameaçar valores importantes para outro grupo bastante numeroso.

Ressaltamos que a teoria da poliarquia de Dahl (1997) concentra-se nas condições preliminares necessárias à vigência da ordem democrática. Nesse sentido, as variáveis sociais tornam-se mais relevantes para a análise do que as variáveis constitucionais. Importa destacar que, a despeito da sua existência no plano formal e institucional, a extensão da igualdade política encontra limites reais no interior de uma sociedade que apresenta uma desigualdade acentuada na distribuição de riqueza, *status* e controle sobre os recursos organizacionais.

Governos poliárquicos necessitam da existência de uma crescente demanda pela implantação de mecanismos de *accountability*³ ou seja, mecanismos que possibilitem a responsabilização daquelas pessoas que ocupam cargos públicos, eleitos ou não, por seus atos à frente de instituições do estado. De outra maneira, podemos entender também como a prestação de contas dessas mesmas pessoas perante a sociedade.

Nesse modelo, eleições e partidos não são suficientes para assegurar o equilíbrio dos estados democráticos. A representação é resultado da existência de grupos ativos de vários tipos e tamanhos, sendo estes cruciais para que o processo democrático possa ser sustentado e para que os cidadãos consigam promover seus objetivos. É necessário criar um cenário onde todos os cidadãos interessados em concorrer aos cargos políticos estejam em igualdade de condições.

Com esse norte, Dahl (1997) cria um novo modelo normativo de democracia, recuperando idéias originais do Liberalismo e do Republicanismo. Ele sintetiza duas características dos dois modelos referidos: a da inclusão

³ Accountability: termo que, até por ter sido criado em uma sociedade com longa prática democrática liberal, ainda não tem tradução para o português, mas em uma tentativa poderíamos traduzir como a prestação de contas ao eleitor e ao Estado pela tarefa realizada por representação.

(participação) e a da competição. Podemos considerar a Poliarquia como um modelo derivado do Republicano uma vez que incorpora com decisão os direitos políticos como essenciais à democracia, entendidos tais direitos como elementos de participação ativa dos cidadãos. É bem verdade que Dahl ressalta ainda a necessidade dos direitos negativos, ou seja, os direitos subjetivos como básicos de uma sociedade democrática. Diante do quadro concreto norte-americano, porém, a intervenção de Dahl (1997) busca reorientar a prática política da democracia para um modelo mais exigente, em termos de participação e inclusão, do que aqueles de Schumpeter (1984) e Downs (2002). Em tal sentido, ele confere uma importância especial à dimensão da política por comparação com os modelos considerados liberais no seu tempo.

Para que ocorra Representação na Poliarquia é necessário considerar as pré-condições estipuladas por Dahl (1997). Assim como no modelo Republicano, representação implica valorizar a política e suas dimensões, garantindo a participação e a competição. Os representantes de uma sociedade poliárquica serão os responsáveis por garantir os pilares de um projeto liberal-democrático, ou seja, a liberdade *a* e os direitos *de*, compatibilizando maior liberdade possível com os direitos formais em maior número. A representação é o fruto de uma escolha da sociedade, entre alternativas disponíveis, e responsáveis pelo aprofundamento ou a preservação das condições institucionais e societárias que garantem a poliarquia. Em outros termos, a representação não apenas representa a sociedade, torna-se, porém, responsável pela própria existência da democracia e de sua reprodução.

O segundo modelo derivado do Republicanismo é a Social Democracia. Adam Przeworski, em sua obra *Capitalismo e Social Democracia* (1989), faz um estudo sobre as origens deste pensamento e suas transformações no decorrer dos anos. Sua obra permite a compreensão da Social Democracia enquanto modelo representativo de democracia

Influenciados pelo pensamento de Karl Marx, os socialistas europeus acreditavam que no capitalismo o modo de produção era estabelecido através da exploração crescente da sociedade e dos operários. Quanto maior a sua capacidade de produzir riquezas, maior seria a pobreza e a exploração dos operários, razão pela qual a revolução socialista lhes aparecia como a forma concreta de superar o modo de produção capitalista. Revolução entendida como ruptura drástica e violenta com a

burguesia e sua ordem, para a implantação de uma sociedade mais produtiva e mais justa do que aquela determinada pelo capitalismo.

Vários movimentos socialistas, no entanto, depois de tentativas revolucionárias frustradas, julgaram oportuno – sem negar o projeto da transformação socialista – abandonar a forma revolucionária clássica. Optaram por aquilo que pode ser entendido como uma “via transformista”, ou seja, de modificações cumulativas ao longo do tempo, que levariam à implantação do socialismo pela utilização dos instrumentos existentes nos regimes democráticos europeus. Ainda que lidando com a oposição de outras correntes também socialistas ou anarquistas, vários partidos comunistas decidiram, ao final do século XIX e início do século XX, participar do jogo político-eleitoral onde existisse – especialmente na Alemanha, Suécia, Noruega, Bélgica e Inglaterra -, com a esperança de chegar ao poder com o apoio da maioria da sociedade, ou seja, dos próprios proletários e trabalhadores. A Social Democracia sempre se constituiu com um número reduzido de partidos políticos, o que permitiu que os mesmos se consolidassem ao longo do tempo. Atuando em defesa de classes, sindicatos, tornaram-se partidos efetivos que defendiam os interesses dos principais segmentos da sociedade.

De acordo com Przeworski (1989), tal participação eleitoral fundamentou-se na idéia de que a democracia é não só necessária, mas suficiente para atingir o socialismo. Assim, os socialistas começaram a tomar parte em eleições porque acreditavam ser responsáveis pela melhoria das condições dos trabalhadores e que poderiam vencer as classes dominantes em seu próprio jogo. Acreditavam que ganhariam as eleições e que obteriam para o socialismo o apoio da grande maioria. As perdas iniciais não os abalavam, crescendo o número de eleitores a cada eleição. Acreditavam estar próximos da grande realização e que tudo era uma questão de tempo, e o socialismo seria uma realidade.

Certos de que a classe operária acordaria e que muitos milhões de cidadãos iriam crer no socialismo, enfatizavam as características dos proletários na intenção de fazê-los participar dessa luta. A maioria que os socialistas esperavam obter nas eleições deveria ser formada por operários. Esse proletariado, todavia, nunca se tornou uma maioria numérica dos membros votantes de nenhuma sociedade, e não era possível vencer as eleições somente com o operariado. De acordo com as regras do jogo democrático, era nítido que um partido representante de uma classe que possui menos membros que outras classes associadas não

conseguiriam vencer sozinhas as eleições. Assim, os partidos socialistas buscaram o apoio fora da classe operária, na perspectiva de uma vitória eleitoral e oscilavam entre a procura de novos aliados e a ênfase no operariado. “Ainda assim, os partidos social-democratas nunca obtiveram os votos de quatro quintos do eleitorado de nenhum país” (PRZEWORSKI, 1989, p.41).

É necessário levarmos em conta o dilema dos partidos social-democratas:

Se os partidos não mobilizam as pessoas como operários, e sim como “as massas”, “o povo”, “consumidores”, “contribuintes” ou simplesmente “cidadãos”, os operários tornam-se menos propensos a identificarem-se como membros da classe e, conseqüentemente, a votar como operários. Ao estender seu apelo às “massas”, os social-democratas enfraquecem a importância geral da classe como determinante do comportamento político dos indivíduos (Idem, 1989, p.42).

Os social-democratas não conseguiram obter maioria dos votos nas eleições e tiveram de repensar sua atuação. Proponentes de uma estratégia maximalista acreditavam que educariam o eleitorado sobre seu programa e revelariam o caráter reacionário dos partidos burgueses, estratégia adotada na Noruega, mas que não funcionou, tendo o partido voltado a participar do governo somente após ter moderado seus objetivos. Defensores de um programa minimalista acreditavam que deveriam mostrar que estavam aptos a governar, que eram um partido do governo. Assim, iriam introduzir as reformas capazes de reunir o apoio de uma maioria e, aos poucos, porém, gradualmente, iriam alcançando seus objetivos.

Já que não poderiam fazer uma grande e imediata reforma, deveriam buscar medidas que melhorassem as condições dos trabalhadores, como: desenvolvimento de programas habitacionais, melhoria do salário mínimo, maior segurança para os trabalhadores contra o desemprego, pensão para idosos etc.

Importante ressaltar que, até a década de 1930, os social-democratas não possuíam qualquer tipo de política econômica própria e, dessa forma, mesmo buscando uma política distributiva em direção a seus eleitores, comportavam-se como os membros de outros partidos, ou seja, com todo o respeito pelos princípios do orçamento equilibrado, das políticas deflacionárias anticrise, do padrão ouro etc. Foi nas idéias de Keynes que os social-democratas encontraram um objetivo e, uma justificativa para seu papel no governo, simultaneamente transformando o significado ideológico de políticas distributivas que favoreciam a classe trabalhadora.

[...] descobriram que o desemprego podia ser reduzido e a economia inteira revigorada se o Estado instaurasse políticas anticíclicas, permitindo déficits para financiar obras públicas produtivas durante as depressões e saldando as dívidas nos períodos de expansão. A sociedade não estava à mercê dos caprichos do mercado capitalista, a economia podia ser controlada e o bem-estar dos cidadãos continuamente intensificado pelo papel ativo do estado – essa era a nova descoberta dos social-democratas (PRZEWORSKI, 1989, p. 53).

Em sua obra, Przeworski afirma que a teoria de Keynes representou um motivo para os social-democratas permanecerem no governo. Mais que isso, conferia um caráter universalista aos interesses dos trabalhadores. Se, antes, todas as demandas por aumento de consumo implicavam menos lucro, redução de investimentos e desenvolvimentos futuros, com essa nova visão, salários mais altos passaram a significar um aumento na demanda agregada, ou seja, expectativa de lucro crescente, maior investimento, estímulo à economia. As idéias keynesianas permitiram aos social-democratas o desenvolvimento de uma ideologia abrangente sobre o estado de bem-estar, abandonando de vez o projeto de nacionalização, acreditando que, dentro dos limites do capitalismo, poderiam ser realizadas diversas reformas intermediárias em favor do bem-estar geral.

Assim, utilizando a política econômica keynesiana, o Estado seria responsável pelas atividades não lucrativas para empresas privadas, mas atividades necessárias para a economia como um todo. O governo regularia, principalmente por meio de políticas anticíclicas, o funcionamento do setor privado, e aplicando medidas pautadas pela teoria do bem-estar, conseguiria atenuar os efeitos distributivos do funcionamento do mercado. A social-democracia deixa de ser um movimento reformista, acreditando na expectativa de que os lucros seriam utilizados em melhorias nas condições materiais dos assalariados. Então, os social-democratas abrem mão da abolição da propriedade privada dos meios de produção em troca da cooperação dos capitalistas na elevação da produtividade e na distribuição dos ganhos.

O compromisso keynesiano assegurava pleno emprego e igualdade, ou seja, regulação do nível de emprego por meio da administração da demanda e uma rede de serviços que compunham o bem-estar social. Esse compromisso fez com que a política se transformasse em uma interação de coalizões entre grupos, originando tendências corporativistas de negociação direta, quer entre grupos

organizados, especialmente, trabalho e capital, sob a tutela do governo, quer entre cada grupo e o governo, onde a alocação de recursos econômicos é dominada cada vez mais por relações de forças políticas.

Esse diálogo permanente entre representantes do capital e, representantes do trabalho, especialmente sindicatos, é intermediado pelo Estado, estabelecendo um modelo de representação pautado no compromisso entre todas as partes organizadas. Os social-democratas, por meio do modelo econômico keynesiano, abrem mão de uma proposta de nacionalização, o socialismo, em busca de medidas que garantam o bem-estar da maioria, acreditando que, mesmo sendo um caminho mais longo e de medidas postas gradualmente, estas constituem a estrutura necessária para que, ao longo do tempo, capitalistas e trabalhadores, sejam beneficiados.

Dessa forma, entendemos que a Social Democracia admite a representação política e corporativa que se realiza através dos sindicatos e de partidos políticos. Estes sindicatos e partidos são vistos como representantes do capital-trabalho. Eles assumem a representação de suas classes e categorias, zelando por elas no parlamento. O Estado não se move nesse modelo para atender interesses particulares, ou de um partido, ou classe social. Na Social Democracia o Estado é o detentor de uma vontade comum, sendo sua responsabilidade intermediar todas as partes organizadas, ou seja, a idéia de representação está vinculada ao “bem comum”, característica essencial do modelo republicano de democracia.

CAPÍTULO 2

2 - TEORIAS DA CRISE DE REPRESENTAÇÃO

2.1 - Crise do Estado

Ao longo do século XVIII, pôde-se notar a estruturação do Estado liberal, caracterizado pela adoção de uma postura de mero guardião da ordem e segurança nacionais, reduzindo sua atuação ao pequeno núcleo estratégico de funções, correspondente, sobretudo, à defesa nacional, arrecadação e diplomacia. Era o Estado mínimo, alheio à área social e ao domínio econômico, que ficavam entregues às suas dinâmicas próprias.

O modelo de Estado liberal começa a decair após a Primeira Guerra Mundial e a Revolução Russa, ruindo definitivamente na década de 30 do século passado. Isso porque o mercado livre e a inexistência de uma política social levaram as economias capitalistas à insuficiência de demanda agregada, ensejando uma crise generalizada que abriu espaço para a emergência do Estado do Bem-Estar Social, de cunho intervencionista.

A nova visão do Estado reconhecia seu papel complementar nos âmbitos econômico e social. Isso significava, para o Estado intervencionista, a assunção da prestação de serviços sociais fundamentais, além do disciplinamento da ordem econômica, seja para limitá-la e permitir sua compatibilização com o interesse coletivo, seja para estimulá-la através da concessão de apoio financeiro, crédito e de infra-estrutura, ou ainda, através de sua atuação direta na prestação de atividades econômicas.

Surgiu, nessa nova realidade, o Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*), nos países desenvolvidos, em especial na Europa. Nos países em desenvolvimento, aparece o Estado Desenvolvimentista e protecionista, enquanto, no bloco comunista, o Estado se arroga o controle de toda a movimentação da sociedade, nas suas várias dimensões.

Aos poucos, a própria estrutura do Estado intervencionista, voltada para conformá-lo ao papel de um verdadeiro demiurgo social (PEREIRA, 1997, p. 11), na expressão de Bresser Pereira, tornou-o incapaz de desenvolver a contento todas as

atividades que tinha assumido, induzindo a um processo descentralizante, tanto no que se referia à prestação de serviços públicos, quanto no tocante à realização de atividades econômicas. Ao mesmo tempo, evidenciava-se o crescimento desordenado de agências de desenvolvimento e planejamento, e os gastos e investimentos cresciam em proporção maior do que a capacidade de arrecadação do Estado. Todos esses fatores constituíram resultados globais do impacto que se abateu sobre o estado.

No final dos anos 60, e diante da crescente complexidade assumida pelo Estado, percebia-se que o Estado não se constituía em uma estrutura estável, e também, que ele não detinha a legitimidade imaginada pelos modelos tradicionais e normativos da vida política. Percebia-se que o Estado não era capaz de prover a todos igualmente e, nas classes dos trabalhadores, o consenso que antes existia, dava lugar ao conflito, à revolta e à decepção.

A partir da década de 70, diante do refluxo da atividade econômica, as críticas ao *welfare state* se avolumam, ou apontando a sua ineficiência econômica, ou o seu compromisso com a manutenção da condição dos mais poderosos e privilegiados, ou ainda a sua ameaça à liberdade individual. A crise nos anos 70 deu origem a diversas interpretações, desdobradas em termos antagônicos e distintos. David Held (1987) nos fala das teorias mais relevantes: a tese do governo sobrecarregado, concebida pelos teóricos que se baseavam nas premissas da teoria pluralista; a tese da crise de legitimação, defendida pelos teóricos que se baseavam nas premissas da teoria marxista. Ambas tinham em comum a crença na hipótese de uma crise de potencial transformador⁴.

Os adeptos da tese do governo sobrecarregado tencionavam alertar para os riscos que o Estado estaria correndo e propuseram maneiras para contê-lo e controlá-lo. Os adeptos da crise de legitimidade, por outro lado, identificaram o enfrentamento de difíceis dilemas políticos e a possibilidade potencial de mudanças progressivas e radicais. Defensores da tese do governo sobrecarregado apontaram o crescimento da afluência das massas e a prosperidade geral dos anos pós-guerra,

4 - De acordo com David Held (1987), as crises podem referir-se tanto às crises crônicas das economias, relativas aos fenômenos do tipo do ciclo negócios-política, que resultam em altas de preços e recessões na atividade econômica, como podem ser crises com potencial para resultarem no colapso do princípio organizador da sociedade e levar à falência das relações societárias definidoras dos limites e do âmbito das mudanças políticas e econômicas, lançando um desafio a essa ordem.

decorrentes da sociedade de mercado e do sucesso da política econômica keynesiana, como fatores que levaram ao aumento das expectativas com relação aos padrões de vida, bem como a diminuição das atitudes de deferência pela autoridade e pelo *status*:

As atitudes são reforçadas por um “declínio da deferência” ou respeito pela autoridade e pelo *status*. Isso é, em si, o resultado, entre outras coisas, da crescente afluência, do bem-estar “livre”, da saúde e da educação, que minaram a iniciativa e a responsabilidade privadas e as ideologias igualitárias e meritocráticas que prometeram muito mais do que poderia realisticamente ser conquistado. (HELD, 1987, p.210).

Quem estivesse no governo, independentemente de corrente partidária, colocaria em prática estratégias de apaziguamento para assegurar votos. Tais estratégias, em conjunto com práticas através das quais os administradores buscavam seus próprios interesses, resultaram no crescente aumento de órgãos estatais e na crescente incapacidade do Estado em administrar firme e efetivamente, e cuja expansão minava a esfera da iniciativa individual, criando um círculo vicioso que, para ser rompido, exigia que houvesse: “uma liderança política firme, decisiva, menos sensível às pressões e demandas democráticas” (Idem, 1987, p.210).

Na perspectiva dos defensores da tese da sobrecarga do Estado, as instituições democráticas, da maneira como se apresentavam, seriam incapazes de regular com eficiência as questões sociais e econômicas.

Os teóricos da crise de legitimação entendiam que a base para a compreensão das tendências atuais da crise encontrava-se nas relações de classe e nas restrições às decisões políticas, impostas pelo capital. O principal ponto de partida teórico é o de que os partidos políticos disputam poder por intermédio de regras formais da democracia representativa, porém, seu poder de fato é restrito, tendo em vista que o Estado depende dos recursos gerados na economia, derivados da acumulação privada de capital. O Estado fica, assim, condicionado a tomar decisões que, a longo prazo, sejam compatíveis com os interesses do capital, sem descuidar de demonstrar uma aparente neutralidade em relação a todos os interesses, visando à manutenção do suporte pela massa eleitoral. Sendo a economia capitalista intrinsecamente instável, é necessário administrar os efeitos

das mudanças que ocorrem no interior do sistema, de sorte que o Estado precisa intervir constante e extensivamente para manter a ordem política e econômica.

As principais preocupações do Estado se tornam o sustento da economia capitalista e a administração dos antagonismos de classe (por meio de órgãos, por exemplo, de previdência, segurança social e da lei e da ordem). O Estado deve agir constantemente para assegurar a aquiescência e o suporte de poderosos grupos, especialmente da comunidade comercial e dos sindicatos (HELD, 1987, p. 212).

Dessa maneira, os governos ampliam sua ação no campo econômico-social com vistas a evitar as crises políticas e econômicas. Diversificam os papéis do Estado, aumentam suas estruturas administrativas e ampliam sua complexidade interna, impondo a expansão do orçamento do Estado e obrigando-se a se financiar através de impostos e empréstimos para não comprometer o processo de acumulação e o crescimento econômico. Impossibilitado, porém, de estabelecer estratégias políticas adequadas aos seus limites, a política e o planejamento governamentais não se firmam, resultando em um processo de mudança contínua, denominada por alguns autores, dentre outros, Offe (1994), de crise de racionalidade.

O Estado aumenta dia-a-dia sua intervenção em questões da esfera econômica e demais esferas da vida social, colocando em evidência os aspectos relacionados à escolha, ao controle de suas ações e a questões relativas a seu planejamento. Crescem as áreas da vida social potencialmente controlável pelo Estado. Tal expansão influencia o volume de demandas que, não podendo ser atendidas dentro das alternativas disponíveis, ensejam uma *crise de legitimação e motivação*. Diante desse quadro, a alternativa encontrada foi a construção de um Estado forte, no qual a ordem é o principal objetivo; ou a adoção, pelos governos representativos, de estratégias crescentemente violentas. As possibilidades de uma transformação radical do sistema decorreriam da contínua erosão da capacidade de se reproduzir a ordem vigente e da necessidade de instituições alternativas, socialistas. As duas teses apontam a corrosão do poder do Estado frente às crescentes demandas e ressaltam o impacto das mudanças sobre o padrão dos valores e das normas como fator de fundamental relevância.

Em relação ao poder do Estado democrático, este dependeria, em última análise, da sua autoridade, para os teóricos da sobrecarga, ou da sua legitimidade, para os teóricos da legitimação. O poder estaria sendo gradualmente corroído, tornando-se cada vez mais ineficiente para os que falam da sobrecarga, ou cada vez menos racional, para os que compartilham com a crise de legitimação. De acordo com os teóricos da sobrecarga, a tensão nas relações entre o Estado e os grupos sociais resulta do excesso de demandas decorrentes do aumento de expectativa dos cidadãos em relação ao Estado. Já os teóricos da crise de legitimação apontam a crescente intervenção do Estado como fator de deterioração de normas e valores tradicionais e de politização de um crescente número de questões, que são expostas ao debate político.

David Held (1987) constrói três objeções ao eixo comum dessas abordagens. A primeira devido à inexistência de evidências empíricas claras que apóiem a afirmação de um processo de crise de legitimidade ou de autoridade do Estado. A segunda, é que também não existem elementos para afirmar a corrosão do poder do Estado, pelo menos na medida afirmada pelas duas teorias, ou seja, relativa à constatação da erosão do poder do Estado: a crítica dirige-se à concepção do Estado como uma passagem por onde as coisas apenas transitam sem levar em consideração a capacidade de refração decorrente de recursos próprios do Estado, mais especificamente, dos seus aparatos administrativos, burocráticos e coercitivos. A terceira e última objeção aparece como decorrência das duas anteriores, e refere-se à ausência de distinção entre o governo nas teorias da crise. De acordo com Held, “[...] embora governos em particular possam se tornar vulneráveis quando os cidadãos não lhes conferem legitimidade, o Estado em si não se torna, necessariamente, mais vulnerável, ao colapso e à desintegração” (1987, p.216).

De modo geral, podemos entender a “crise” como decorrente tanto da relação Estado e sociedade, como fruto da ineficácia do poder público na gestão de problemas cruciais, tais como a crescente desigualdade, o desequilíbrio econômico e a deterioração social. Se as manifestações contra a Guerra do Vietnã e a favor dos direitos civis deixaram claros os limites da democracia representativa nos EUA, as manifestações de maio de 1968 tiveram o mesmo papel na Europa. A crise econômica, a crise social e a crise política dos países mais desenvolvidos tornaram-se um enorme desafio para a teoria social e para a produção de respostas que não

caíssem no mesmo leito da renovação do liberalismo pelo seu lado utilitário, como no caso do neoliberalismo.

A importância da democratização das instituições políticas é acentuada, na expectativa de que o cidadão reconheça-se como parte deste processo. Nesse sentido, aumenta a pressão sobre o sistema representativo, especialmente no seu ramo parlamentar para que a sociedade, seus interesses e expectativas possam de algum modo, se representar na arena pública de decisões. Mais do que isso cobra-se do sistema representativo a capacidade de torna-se um elemento de mobilização e participação da sociedade.

O próprio sistema representativo, no entanto, encontra-se no meio da própria crise. Dominique Leydet (2004) expõe alguns sintomas da crise do sistema representativo:

Vários sintomas testemunham o grave mal-estar de que padece o sistema representativo formal [...]. Um primeiro sintoma consiste na reivindicação de direitos específicos de representação em favor de grupos historicamente marginalizados: as mulheres, os autóctones, certas minorias étnicas ou raciais etc. Um segundo sintoma concerne mais à pretensão de grupos, oriundos da sociedade civil, de representar, mais autenticamente que os Parlamentos, a vontade popular. Um terceiro sintoma consiste na popularidade de medidas que devem permitir aos cidadãos fazer ouvir diretamente sua voz. Penso, por exemplo, no referendun, no direito de revogação dos deputados etc. (p.67).

De acordo com Werneck Vianna (1999), devemos acrescentar aos fatores apresentados por Dominique a interferência do Judiciário junto aos poderes Executivo e Legislativo. A cobrança da comunidade através de processos jurídicos deu origem ao que se denomina normalmente de “judicialização da política”. Fundamentalmente, tal processo refere-se à impotência do sistema representativo de governo para a resolução de conflitos ou para o atendimento de demandas da sociedade, que procura no Judiciário a possibilidade de uma solução através da lei e de sua aplicação imediata ou a médio prazo. A função do Parlamento, em especial, é absorvida ou invadida pelo Judiciário, que amplia seu território de ação e passa a ser percebido como mais um estuário para as insatisfações existentes com o

ativismo legislativo do Executivo, sendo convocado ao exercício de papéis constitucionais que o identificam como guardião de valores fundamentais.

A chamada “judicialização da política” é fenômeno corrente nos países de democracia avançada, como Alemanha, Itália, Espanha, França, Inglaterra e EUA, entre outros, e que parece sugerir, como aponta de modo recorrente a bibliografia, e é também lembrado por Werneck Vianna: “a existência de uma convergência entre os sistemas de *civil Law* e de *commom Law*, que já teria alcançado o direito brasileiro” (1999, p.11).

Uma nova arena para controvérsias entre princípios e valores, de cujas decisões podem resultar à vontade da maioria, na forma, aliás, do que a sociedade vem praticando há algum tempo, sem extrair disso maiores conseqüências teóricas e de mudanças no seu agir. “Ao lado do mandato político dos representantes, surge o espaço de uma democracia mais participativa, em que o enunciado das normas reguladoras da convivência se define em comum” (idem, p.12.)

Essa extensão indica que o princípio da legitimidade, que é a soberania do povo, não pode mais ser compreendido de maneira abstrata, o povo fazendo o papel de primeiro motor imóvel, do qual temos necessidade unicamente para colocar em causa o sistema político. O movimento na direção do sufrágio universal mostra que o papel do povo não poderia ser limitado ao de referente simbólico, mas que é um ator político determinado e deve, por isso, ser integrado ao sistema representativo formal. Em última análise, isso significa reconhecer o povo como uma realidade sociológica diferenciada e aceitar que, como tal, ele tem interesses próprios que devem ser representados. (LEYDET, 2004, p. 77).

Todos esses fatores demonstram a crise vivenciada na atualidade e põem em causa a representatividade dos parlamentos, enfim, de nossos representantes. Fica clara a necessidade de mudanças para com o sistema vigente. As diferentes campanhas para a extensão do sufrágio e da elegibilidade, incluindo não apenas campanhas por um sufrágio universal masculino na Europa do século XIX, mas também no movimento pelo sufrágio das mulheres nos Estados Unidos, implicam, na verdade, a idéia de que os grupos, para os quais se visa à plena integração na vida política, têm interesses distintos que só podem ser defendidos adequadamente por seus próprios representantes. Segundo Leydet: “Não se trata mais, então, de

eleger os melhores, segundo critérios gerais, mas de eleger candidatos mais suscetíveis de defender os que são seus eleitores” (LEYDET, 2004, p.79).

2.2 – Crise dos Partidos

Juntamente com a Crise do Estado, desenha-se a Crise do Sistema de Representação, pois os partidos políticos perdem a capacidade de intervir no processo de industrialização e de buscar um equilíbrio entre as forças do capitalismo, ou seja, mercado, capital e trabalho. Reivindicações, que inicialmente se expressavam em movimentos espontâneos de protesto contra as miseráveis condições de vida, os magros salários, as condições desumanas de organização de trabalho e alojamento social, demonstravam a falta de capacidade dos partidos políticos em atender aos interesses das classes operárias. A introdução de novas técnicas de produção, a revolução tecnológica dos chips e da comunicação gerou a fragmentação social que retira a velha base social dos partidos, obrigando-os a renovarem seus programas e práticas. Na base desse desenvolvimento está uma relação decrescente entre as clivagens sociais tradicionais e a escolha partidária. Por causa dessa erosão na tradicional base do votante, os sistemas partidários tornaram-se fraccionados. As flutuações nos resultados eleitorais aumentaram. O voto é agora caracterizado por altos níveis de instabilidade partidária, de maneira agregada e individual.

Os partidos que provieram da Revolução Industrial passam a confrontar-se com questões novas que manejam com alguma imperícia ou relutância, como a proteção do meio ambiente, a igualdade social, a energia nuclear, a igualdade sexual e formas alternativas de sexualidade, a inclusão das minorias étnicas ou a explosão das novas tecnologias e da sociedade de informação.

Sem encontrar a forma de atendimento específica e generalizada a tais interesses, cresce o sentimento ou a percepção de que o sistema representativo nas sociedades democráticas contemporâneas é apenas o lugar de uma democracia puramente formal. Há, pois, um fracasso de auto-representação, isto é, uma incapacidade do poder político eleito de formular uma vontade comum, e uma recusa da população em reconhecer ao poder político a capacidade e a legitimidade

de formar tal vontade. Os partidos perdem o privilégio da representação, aumenta o número dos não votantes a cada eleição, e os partidos se vêm obrigados a buscar mensagens diferentes, em relação às do passado.

Como pudemos observar, a crise de representação é desenhada primeiramente em países que incorporaram a idéia indutiva e planejadora do estado, mas com estratégias políticas distintas. Nenhum dos modelos de democracia existentes conseguiu dar conta de responder a crise de representação, deixando as democracias recentes do terceiro mundo sem um caminho seguro a seguir, ou seja, estes países de democratização recente tiveram que experimentar.

As teorias de Schumpeter (1984), Downs (2002), e Dahl (1997), descritas anteriormente, representam modalidades de desenvolvimento e atualização dos dois grandes modelos nas circunstâncias especiais da vida política dos Estados Unidos. Vale observar que, ao fim dos anos 60, começam a emergir movimentos sociais que terão o condão de manifestar alguns limites claros das formas de participação política através da pura representação parlamentar. Em primeiro lugar, as lutas contra a guerra do Vietnã e, em segundo, as lutas pelos direitos civis das minorias, especialmente dos negros. Essas manifestações sociais se dão à margem dos partidos políticos e da representação parlamentar, reclamando espaços para uma participação direta da sociedade no governo, sem negar a permanência da forma parlamentar de representação. O que traduziam era, precisamente, a incapacidade do sistema de representação agregar ou representar interesses e opiniões que, de uma forma ou de outra, apareciam como centrais para a sociedade ou para boa parte dela. O mesmo acontecia na Europa.

Tanto nos Estados Unidos como na Europa, novos interesses eclodiam: as antigas classes sociais se fragmentavam, e a sociedade exigia mudanças para as quais os partidos não tinham respostas preparadas. Interesses como o de raça, religião, cultura e meio ambiente buscavam sua inserção dentro da agenda política, e os modelos normativos de democracias existentes não se mostravam capazes de atender a essa nova demanda.

Como resposta à crise de representação, duas teorias de democracia ganharam destaque, a de John Rawls (2000) e a de Jürgen Habermas (1995). Na obra Teoria da Justiça, lançada em 1971, John Rawls assinalava o utilitarismo como

a perspectiva orientadora da reflexão e da prática democrática nos Estados Unidos⁵. Na Teoria da Justiça, Rawls (2000) almejava recuperar a possibilidade da democracia como forma vinculada à busca do bem comum, generalizando e levando a uma ordem superior de abstração a doutrina do contrato social, presente em Locke, Rousseau, e Kant, atualizando essa inspiração como teoria superior àquela do utilitarismo e capaz de superar o ceticismo prevalecente nas teorias existentes sobre a democracia.

É preciso dizer que a proposta de Rawls (2000) se dirige especialmente a uma sociedade considerada democrática ou bem ordenada. O seu ponto de partida consiste numa reapropriação da teoria do contrato social, imaginando quais princípios de justiça para a estrutura básica da sociedade seriam objeto do acordo original entre os membros de uma determinada sociedade. Vamos aos seus termos originais em Teoria da Justiça:

Estes princípios são os que as pessoas livres e racionais, reunidas pelos mesmos interesses, adotariam inicialmente quando todos estivessem numa posição de igualdade, para definir os termos fundamentais da associação que estariam fazendo. Estes princípios irão regular todos os futuros entendimentos; iriam especificar os gêneros de cooperação social que poderiam vir a ser incluídos no governo, assim como determinariam as formas de governo. A esta maneira de ver os princípios da justiça chamaremos de justiça como equidade. (RAWLS, 2000, p.33).

Para Rawls, a justiça é a primeira virtude das instituições sociais, isto é, aquilo que a verdade é para a ciência, deve a justiça ser para as instituições sociais. Rawls concebe a sociedade como um todo e suas instituições como corpos (em sentido amplo), negando assim a visão individualista, que, por vezes, recai num utilitarismo, por ele combatido. A definição rawlsoniana da sociedade é a de uma associação auto-suficiente de indivíduos que, em seu relacionamento, reconhecem regras de condutas como obrigatórias, e que, na maioria das vezes, são obedecidas. Elas especificam um sistema de cooperação social concebido para realizar o bem comum das pessoas.

Rawls (2000) apresenta dois princípios que seriam escolhidos unanimemente pelos indivíduos na “posição original”, na qual desconhecem

5 - Visão assegurada por autores como Hume, Smith e Sidwick.

qualquer informação particular sobre sua situação na sociedade, como, por exemplo, sua classe social, seu poder econômico e até mesmo seus dotes e habilidades físico-naturais, como o grau de inteligência e de força, e suas idéias próprias do Bem.

Por força de tais restrições próprias da “posição original”, Rawls afirma que os indivíduos escolheriam os princípios da justiça sob um “véu de ignorância”. Trata-se de um expediente útil à demonstração da justiça dos princípios rawlsonianos, pois:

[...] isso garante que ninguém é favorecido ou desfavorecido na escolha dos princípios pelo resultado do acaso natural ou pela contingência das circunstâncias sociais. Uma vez que todos estão numa situação semelhante e ninguém pode designar princípios para favorecer sua condição particular, os princípios de justiça são o resultado de um consenso ou ajuste eqüitativo. (2000, p.13).

Para Rawls (2000), são dois os princípios da justiça social, assim expressos. Primeiro: cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdade para as outras. Segundo: as desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de tal modo que sejam ao mesmo tempo: (a) consideradas como vantajosas para todas dentro dos limites do razoável, e (b) vinculadas a posições e cargos acessíveis a todos.

Rawls imaginava que a sua concepção de justiça como equidade, organizada por esses dois princípios e em torno deles, poderia determinar, em ordem dedutiva, a organização da constituição e o processo legislativo ordinário. Ao mesmo tempo, poderia orientar cada cidadão na avaliação da justiça das instituições e das leis sob as quais estaria vivendo. Ou seja, a formulação dos princípios abriria a todos os cidadãos a possibilidade de entrar em “posição original” a qualquer momento, tanto para o julgamento das instituições da sociedade quanto para a orientação de seu próprio comportamento ou ação. Nesse sentido, Rawls julgava estar atualizando a inspiração kantiana dos imperativos categóricos, embora sem apelar a uma razão transcendental para sua fundamentação. A justiça como equidade corresponderia a um conjunto de princípios da razão prática-teórica, sem supor o seu fundamento na estrutura transcendental da subjetividade humana,

resultando da reflexão da razão prática sobre ela própria. Seria, portanto, o fruto de um acordo racional entre pessoas morais, retirando daí a sua força vinculativa e normativa (embora Rawls aceitasse ser este um dos pontos fracos de sua formulação inicial). Uma sociedade regulada pelos princípios de justiça seria considerada uma sociedade bem-ordenada, no sentido de uma sociedade eqüitativa de cooperação. Com tais termos, Rawls (2000) procurava exatamente caracterizar o seu ideal de sociedade para além dos limites fixados pelas teorias do utilitarismo ou dos acordos racionais com base unicamente nos interesses individuais.

Caracteristicamente, Rawls (2000) pensava estar formulando uma teoria moral abrangente, ao estilo de Kant (2002) e Rousseau (1987). Os dois princípios de Justiça, entendidos como referências universais, permitiriam a construção de uma cadeia dedutiva capaz de iluminar praticamente todos os aspectos essenciais da vida em comum. Concebida nessa dimensão, a justiça como equidade oferecia um espaço bastante pobre para a razão pública deliberativa. A sua arquitetônica estaria ancorada na direção necessária da racionalidade deliberativa individual, apreensível do ponto de vista da filosofia moral, não se suportando na deliberação pública e não cognitiva. Os dois princípios são postulados como necessários com base nos atributos morais e racionais dos indivíduos, submetidos a procedimentos restritivos como a posição original ou o véu da ignorância. Entenda-se: os princípios poderiam ser alcançados através de raciocínios ou de uma racionalidade privadamente exercida, e não necessariamente como o resultado de uma deliberação pública. De certo modo, eles corresponderiam ao exercício de um pragmatismo kantiano.

É fundamental observarmos que Rawls (2000) redefine inteiramente a natureza da sua proposta ao se convencer do que ele chama de três fatos da cultura política de uma sociedade democrática. O primeiro deles é que a diversidade de doutrinas religiosas, filosóficas e morais abrangentes e razoáveis não é uma simples condição histórica, mas um traço permanente da cultura política democrática - fato do pluralismo. O segundo fato seria o de que a dominância compartilhada e contínua de uma única doutrina só pode ser mantida pelo uso opressivo do poder estatal, ou seja, o que ele chama de fato da opressão. O terceiro fato é o de que um regime democrático duradouro e não dividido por tendências doutrinárias conflitantes e classes sociais hostis deve ser apoiado pela maioria substancial dos seus cidadãos politicamente ativos. Em tais circunstâncias, conclui Rawls, a concepção de justiça

adotada por uma sociedade democrática bem ordenada deve ser uma concepção limitada ao “domínio do político” e seus valores. O que era antes imaginado como doutrina moral abrangente agora se transforma e se limita em concepção política, denominada de Liberalismo Político. Essa alteração, produzida pela intenção democrática da teoria e pelo fato do pluralismo, determinou uma série de modificações na teoria original de Rawls (2000), salientando decisivamente o caráter essencial do uso público da razão, ou seja, do que podemos chamar de versão rawlsoniana da democracia deliberativa.

O deslocamento efetuado por Rawls corresponde, na verdade, a uma inflexão decisiva para a concepção de uma sociedade democrática. Esta abandona a sua posição de consequência necessária de uma doutrina moral abrangente, para se transformar em artifício capaz de conter e ser avalizada pela diversidade ou pluralidade de visões de mundo abrangentes e razoáveis existentes na sociedade. Compreende-se que Rawls percebe com clareza que a democracia não pode estar fundada numa configuração moral exclusiva, ou seja, num conjunto de valores a reclamar a adesão de todos os participantes da sociedade. Com isso, a concepção da democracia deve se afastar daquelas tradicionais, herdadas dos gregos ou do republicanismo, ou mesmo das versões liberais, com suas premissas ontológicas a respeito dos indivíduos. A concepção da democracia não pode e não deve repousar em premissas metafísicas de qualquer natureza. Ela deve recriar as suas próprias premissas enquanto concepção puramente política. É o que ele tenta fazer reciclando, digamos assim, a sua teoria da justiça como equidade em uma concepção política.

Rawls (2000) retorna à idéia de posição original, com seu véu de ignorância. O que ele deseja, com tal artifício é a criação de uma situação hipotética que elimine as contingências, as distorções e vantagens de barganha inevitavelmente presentes nas sociedades reais, para o estabelecimento dos princípios da justiça política. É um artifício de representação, que supõe as partes representantes ignorantes a respeito, tanto de sua posição real na sociedade ou de suas orientações para o bem, quanto dos representados. Na verdade, para Rawls, a posição original é uma idéia mediadora, graças à qual todas as nossas convicções refletidas podem vir a se relacionar umas com as outras. Neste passo, Rawls cuida de evitar algo que assombrava a sua formulação inicial, afirmando que o exercício

da posição original não contém implicações relativas a concepções metafísicas ou ontológicas do eu ou do sujeito.

O que lhe interessa é uma concepção política de pessoa, à qual ele precisa recorrer para estabelecer a posição original. Em primeiro lugar, os cidadãos são livres no sentido de conceberem a si mesmos e aos outros como indivíduos que têm a faculdade moral de ter uma concepção do bem. Eles se vêem, em segundo lugar, como fontes auto-autenticadoras de reivindicações válidas, derivadas de suas concepções de bem incluídas no leque permitido pela concepção de justiça. Em terceiro lugar, os cidadãos são vistos como livres porque são capazes de assumir responsabilidades pelos seus objetivos – a busca do bem – e ao mesmo tempo capazes de restringir suas reivindicações àquelas permitidas pelos princípios de justiça.

Associando essas idéias, Rawls (2000) define finalmente o que julga como sociedade bem-ordenada. Por este termo, ele designa uma sociedade: (a) na qual cada indivíduo aceita e sabe que todos os demais aceitam os mesmos princípios de justiça; (b) que todos reconhecem que a estrutura básica de sua sociedade se encontra em concordância com esses princípios; (c) os cidadãos dessa sociedade têm um senso normalmente efetivo de justiça e, por conseguinte, agem em geral de acordo com as instituições básicas da sociedade, que consideram justas. Nesse sentido, uma concepção pública, e publicamente reconhecida, estabelece um ponto de vista comum para que as reivindicações dos cidadãos à sociedade possam ser julgadas.

Num passo seguinte, Rawls (2000) observa que, numa democracia, os cidadãos exercem o poder político último como corpo coletivo, exigindo, portanto, uma relação mútua de liberdade e igualdade na consideração das condições da estrutura básica, ou dos elementos constitucionais essenciais. Para cumprir o critério da reciprocidade, os cidadãos devem estar preparados para oferecer, um ao outro, termos justos de cooperação segundo o que consideram a concepção mais razoável de justiça política. Desse modo, a conclusão a que chegam se torna moralmente obrigatória, produzindo a legitimidade das leis e das instituições. No fundo, Rawls está se referindo à constituição de uma democracia deliberativa que implica a existência de regras institucionais que especifiquem os cenários de deliberação e seus modos, a disposição dos cidadãos de seguir o seu ideal de conduta política, o financiamento público das campanhas, o provimento de ocasiões públicas para a

discussão ordenada das questões e uma ampla informação a respeito dos temas em debate.

É possível dizer que a imaginação rawlsoniana se aproxima bastante da concepção de democracia de Habermas (1995), denominada de “Democracia Deliberativa”. O caráter procedimental da proposta habermasiana é o fruto denso e polêmico de sua reflexão a respeito da modernidade em agonia. Todo o seu esforço desdobra-se como sistemática tentativa de superar o universo teórico e prático nascido do vasto movimento de subjetivização do mundo que presidiu a formação e a maturação dos tempos modernos. Universo continuamente enriquecido pela crítica das patologias do Ocidente moderno e pela sedutora imaginação de projetos utópicos de reconciliação. Habermas, localiza na ruptura com as formas tradicionais de sociedade, próprias do período medieval, o nascimento deste princípio subjetivista da época moderna, que se vê obrigada a arrancar de sua própria vida uma nova normatividade em substituição àquela determinada pelo princípio objetivista e totalizante da teologia. A perspectiva moderna oferece como modelo às nações, às classes e aos próprios partidos a idéia de um sujeito em busca da plena posse de sua natureza e de autoconsciência. É esse modelo que Habermas (1995), julga obsoleto, reconhecendo a fragmentação como um dado estrutural das sociedades contemporâneas. Nesse sentido, não haveria mais como falar do Estado – de sua divisão em três poderes – como um macro-sujeito dotado de uma razão universal superior à sociedade e encarregado de resolver seus conflitos, devolvendo-lhe transparência e harmonia. Numa sociedade fragmentada, a imaginação da sociedade e das suas expectativas deve se libertar do velho modelo, e todo o seu esforço se dirige para a formulação de uma nova perspectiva, tanto descritiva quanto normativa, da democracia nas sociedades ocidentais contemporâneas.

A concepção discursiva da política deliberativa leva em conta tanto as contribuições da democracia republicana, como as da democracia liberal, buscando reorganizá-las em num novo sentido, ultrapassando assim, os limites característicos de cada uma delas.

Da visão republicana, a teoria discursiva da política deliberativa apreende questões relativas ao processo de formação da vontade e da opinião política, porém, sem menosprezar a importância da institucionalização constitucional. Ao contrário,

ela concebe os princípios do Estado Constitucional como uma resposta consistente à questão de como institucionalizar formas comunicativas de formação da vontade e da opinião democrática. O sucesso das políticas deliberativas irá depender da institucionalização dos procedimentos correspondentes e das condições de comunicação. O conceito de política deliberativa rompe simultaneamente com a visão republicana, na medida em que não mais opera com a noção de um todo social centrado no Estado, e com a visão liberal, pois ele não representa o todo em um sistema de normas constitucionais que regula mecanicamente o equilíbrio do poder e dos interesses de acordo com o modelo de mercado.

Segundo Habermas (1995), essa teoria opera com processos de comunicação que fluem através dos corpos parlamentares e de redes informais da esfera pública. Tanto dentro, como fora do complexo parlamentar e seus corpos deliberativos, tais formas de comunicação envolvem arenas, nas quais a formação da vontade e da opinião pública, mais ou menos racional, pode ter lugar mediante questões relevantes para toda a sociedade e que necessitam de regulamentação.

Como no modelo liberal, os limites entre Estado e sociedade são preservados. No modelo discursivo da política deliberativa, contudo, a sociedade civil, como base social da esfera pública autônoma, é diferenciada do sistema da esfera econômica e da administração pública. Nessa perspectiva, um novo equilíbrio é sugerido entre as três fontes nas quais as sociedades modernas encontram suas necessidades de integração e operação: o dinheiro, o poder administrativo e a solidariedade.

A força socialmente integradora da solidariedade deve-se desenvolver através de esferas públicas amplamente diversificadas e de procedimentos constitucionalmente institucionalizados de formação da vontade e da opinião democrática. Assim, ela deve ser capaz de assegurar o seu próprio mecanismo de integração social contra os dois outros: dinheiro e poder administrativo.

Do ponto de vista da legitimação, Habermas afirma que os procedimentos e os pressupostos comunicativos de formação da vontade e da opinião democrática funcionam como os canais mais importantes para a racionalização discursiva das decisões de um governo e de uma administração limitados pelo direito e pela lei. A racionalização significa mais do que a legitimação, e menos do que a constituição do poder político. O poder da administração muda sua condição uma vez que permanece vinculado à formação da vontade e da opinião, ou seja, ao uso público

da razão e ao poder comunicativo que não mais monitora o exercício do poder político, mas o programa.

Não obstante essa racionalização discursiva, apenas o sistema político pode “agir”. Ele é um subsistema especializado em tomar as decisões coletivamente vinculantes, enquanto as estruturas comunicativas da esfera pública compreendem redes móveis de sensores que reagem às pressões que perpassam toda a sociedade e estimulam as opiniões influentes. A opinião pública não pode reger por si só o emprego do poder administrativo, mas apenas indicar-lhe determinadas direções.

Partindo de uma imagem da sociedade descentralizada, cuja esfera pública tem a função de detectar, identificar e tratar os problemas que afetam a sociedade como um todo, o modelo discursivo trabalha com uma idéia de soberania popular que nem se concentra exclusivamente no povo, como prevê o republicanismo, nem a torna difusa “no anonimato do poder constitucional”, como pressupõe a teoria liberal. A soberania popular se faz sentir como um poder comunicativamente gerado que decorre da interação entre a formação da vontade juridicamente institucionalizada e dos públicos culturalmente mobilizados que encontram sua base nas associações de uma sociedade civil distinta do Estado e da economia.

Assim, na política deliberativa procedimental, tanto formas de deliberação dialógicas, como instrumentais, são institucionalizadas e válidas (legítimas) na formação da opinião e da vontade política. Transferem-se as condições de virtude do cidadão para a institucionalização de formas de comunicação em que possam ser feitos discursos éticos, morais, pragmáticos e de negociação. Ela tem como base, portanto, as condições de comunicação, que permitem pressupor que decisões racionais podem ser tomadas no processo político. Então, retira-se o peso da autonomia real das pessoas para as condições de discurso em que a realização da autonomia se amplia para todos os modos deliberativos.

A democracia deliberativa representa o desafio de repensar a questão democrática nessas novas condições, buscando uma aproximação *do povo* com seus representantes. Podemos entender Democracia Deliberativa como uma associação cujos problemas, questões e projetos são decididos e governados pela deliberação pública de seus membros. Representação, por isso, significa transformar os consensos da esfera pública em direitos. Um pouco mais

especificadamente, democracia deliberativa tem a ver com a idéia de que a legitimidade das leis de uma sociedade deriva da deliberação pública dos cidadãos. Tal definição tosca parece reduzir a idéia de democracia deliberativa a algo trivial, uma vez que a noção de democracia se encontra intuitivamente vinculada à idéia de deliberação cidadã ou à idéia de vontade do povo em exercício. Não é assim, no entanto.

Essa suspeita de trivialidade se desvanece ao percebermos que a reflexão em torno da idéia de democracia deliberativa se organiza como um dos eixos principais da filosofia política ou da teoria social contemporânea. Na verdade, essa reflexão se constitui num brilhante esforço – ainda em aberto – sobre as possibilidades de vida democrática em um mundo que se despede cada vez mais rapidamente do seu passado. O que sustenta a centralidade do paradigma da democracia deliberativa é precisamente a sua capacidade de renovar a nossa imaginação a respeito da razão prática possível dos cidadãos em circunstâncias novíssimas, insistindo na legitimidade das decisões coletivas como decorrência do uso público da razão por cidadãos livres e iguais.

Ainda, segundo a teoria de Habermas (1995), o sistema político não é nem o topo, nem o centro da sociedade, nem ao menos o modelo que determina sua marca estrutural, mas, sim e somente, um sistema de ação ao lado de outros. Os diagnósticos correntes das Ciências Sociais e da Teoria Social sobre a sociedade contemporânea apontam a fragmentação como a principal característica dessas sociedades. Fragmentação em subsistemas, como Habermas reconhece, dotados de dinâmica própria, razão pela qual ele se refere ao sistema político como um entre outros, e não mais dotado da capacidade de “representar” a sociedade no seu sentido tradicional. Isso não significa que os problemas relativos à capacidade de representação tenham desaparecido. Eles são deslocados, no sentido de que não há mais como reativar a velha idéia de representação das teorias clássicas. Por outro lado, o sistema político representativo deve continuar dispondo de capacidade de conectar-se à esfera pública, às arenas de discussão e a consenso da sociedade, para a produção do direito, ou seja, para a transformação dos consensos formados na sociedade em lei, com sua validade e facticidade. Nessa esfera, os problemas de relação entre sistema representativo e sociedade permanecem relevantes. Especialmente o sistema partidário e o parlamento devem ter a capacidade de

vinculação à esfera pública, ou tornar-se-ão sistemas inteiramente fechados, inúteis e ilegítimos para e perante a sociedade.

Por isso mesmo lançamos mão dos estudos de Lijphart (2003) que, embora não se pronuncie sobre essa nova localização do sistema representativo em perspectivas globais da sociedade contemporânea, pode-nos propiciar pontos de vista importantes para a compreensão e a análise de instituições e modos de relação entre o sistema representativo e a sociedade. Em outros termos, admitindo o diagnóstico que subjaz às formulações do modelo da Democracia Deliberativa, tanto em Rawls (2000) quanto em Habermas (1995) e outros autores, o sistema representativo encontra-se ainda no interior do subsistema do poder administrativo. Para que as formas de representação não sejam inteiramente absorvidas pela linguagem empobrecida da razão administrativa, elas devem buscar preservar as suas formas de conexão com a sociedade civil e a esfera pública. Em outros termos, o sistema político possuiria ainda uma espécie de duplicidade, como porta de entrada para as demandas e consensos da sociedade e como parte de um subsistema dotado de movimento autopoiético. Isso implica ainda preservar as formas de representação como um problema particular e específico, exatamente pela necessidade de traduzir os consensos efetivados na esfera pública.

Mais ainda: mesmo preservando a idéia de representação como uma “porta de entrada” dos consensos da esfera pública é sempre necessário observar que o poder administrativo, no seu todo, obedece a uma linguagem e a uma dinâmica própria, que não pode ser inteiramente destruída. Os consensos da sociedade devem ser submetidos ao crivo de exigências sistêmicas – como no caso da formulação do direito, por exemplo – ou do contrário não haveria como imaginar qualquer “racionalidade” na ação administrativa. Desse modo, o que deve importar na perspectiva de uma renovação da idéia de representação é esta capacidade de se vincular ao movimento da esfera pública e de construir procedimentos que garantam tanto esta vinculação quanto a sua continuidade e racionalidade.

A obra de Lijphart, *Modelos de Democracia* (2003) propõe interessante esquema analítico que permite classificar as democracias contemporâneas em dois diferentes modelos, o majoritário e o consensual. O primeiro é desenhado a partir da lógica da concentração de poderes nas mãos de maiorias governativas e o segundo se pauta pela dispersão de poderes e pela garantia da expressão político institucional das minorias.

Com a compreensão da obra de Lijphart (2003), é possível apontar diferenças relevantes entre os referidos modelos:

1 – o modelo majoritário preconiza a concentração do poder executivo no governo mediante o apoio de uma maioria parlamentar relativamente reduzida, enquanto o modelo consensual favorece as amplas coligações nas quais todos os partidos políticos influentes, bem como os representantes dos mais importantes grupos sociais repartem poder entre si. Para Lijphart (2003), embora os governos de maioria estrita e de grande coligação não passem de fórmulas ideais, é possível deparar na prática com diversos esquemas intermediários, amplos, de coligações e de gabinetes minoritários.

2 – no que refere as relações entre os poder executivo e o legislativo em relação às formas de exercício e equilíbrio de poderes: no modelo majoritário predomina o executivo, no consensual existe uma relação mais equilibrada entre esses dois poderes.

3 – referente aos parlamentos: o modelo majoritário preconiza a concentração do poder legislativo em uma única câmara, o consensual caracteriza-se por um legislativo bicameral, no qual o poder se encontra distribuído pelas duas câmaras que obedecem a modos constitutivos diferentes.

4 – sistemas partidários: o majoritário caracteriza-se por um sistema bipartidário no qual os dois maiores partidos divergem essencialmente em matéria socioeconômica. O consensual engloba um maior número de partidos, multipartidarismo, existindo, portanto, um maior número de questões que os separam, como as de natureza religiosa, cultural, para além das de ordem estritamente sócio-econômica.

5 – sistemas eleitorais: o sistema eleitoral clássico da democracia majoritária é o distrito uninominal e de maioria relativa, enquanto na democracia consensual é característico o uso de representação proporcional. No primeiro, ganha o candidato eleito pelo maior número de votantes, e o resto do eleitorado fica sem representação. Além disso, o partido que alcança maioria ou maioria relativa de votos em nível nacional obtém uma representação desproporcionada em termos de assentos parlamentares. No segundo, em contraste com esta situação, a intenção básica da representação proporcional é a produção de uma adequada

representação das maiorias e minorias e a tradução, de maneira adequada, de votos em assentos parlamentares.

6 – em todas as democracias o poder é necessariamente dividido, em certa medida, entre os governos centrais e não centrais. No modelo majoritário essa divisão é altamente unilateral. Para manter a supremacia da maioria é necessário controlar não só o aparelho do governo central, mas também o de todos os governos não centrais, potencialmente concorrentes, constituindo um modelo unitário e centralizado. O modelo consensual é inspirado pelo objetivo contrário, valendo-se do federalismo e da descentralização. O federalismo implica uma divisão do poder, garantida constitucionalmente, entre o governo central e os governos dos membros das unidades constitutivas da federação (estados), e isso geralmente vem acompanhado da descentralização, isto é, autonomia substancial dos membros da federação.

7 – referente às constituições quanto à presença ou ausência de limitações explícitas ao poder legislativo das minorias parlamentares. Em países que adotavam o modelo majoritário, Lijphart (2003) encontrou a ausência de constituições não escritas, o que não ocorreu em países onde o modelo era consensual.

8 – em países especificados como pertencentes ao modelo consensual, Lijphart encontrou maior frequência do uso de referendos e outros instrumentos de democracia direta em relação aos países do modelo majoritário de democracia.

Lijphart (2003) faz uma defesa do modelo consensual que, para ele oferece melhores canais de participação política à sociedade e não perde em nada para as democracias majoritárias, em termos de desempenho macroeconômico:

As democracias majoritárias, principalmente no que se refere à dimensão Executivo-partidos, não ultrapassam o desempenho das de consenso, quanto à administração macroeconômica e ao controle da violência – na verdade, estas últimas apresentam um resultado ligeiramente melhor -, mas as democracias de consenso ultrapassam de fato, claramente, o desempenho das majoritárias quanto à qualidade e à representatividade democráticas, como também quanto ao que chamei de generosidade e benevolência na orientação de suas políticas públicas. Na segunda dimensão, as instituições federais da democracia de consenso dão vantagens óbvias aos países grandes, e os bancos centrais independentes que

fazem parte desse mesmo conjunto de características consensuais servem, de fato, ao propósito de controlar a inflação. (LIJPHART, 2003, p.339).

Para ele, governos que aspiram a uma reforma que vise ao fortalecimento do sistema de representação devem optar pelo modelo consensual de democracia.

É fundamental observarmos que Lijphart (2003) reconhece que, mesmo não atendendo a questão da representação, os antigos modelos tradicionais de democracia continuam operando e procura apontar aspectos de cada modelo em uma tentativa de verificar qual das combinações entre esses elementos resulta no melhor modelo de democracia. Embora o estudo de Lijphart tenha se desenvolvido numa perspectiva clássica e tradicional, ele pode ser apropriado para a análise do sistema de representação numa nova configuração social, como a descrita por Habermas. Além disso, é notória a ausência de estudos sistemáticos sobre o tema da representação nessa perspectiva de uma sociedade fragmentada em subsistemas, ou na perspectiva mais normativa da democracia deliberativa.

O argumento central de Lijphart (2003) segundo o qual o modelo consensual é mais democrático do que o majoritário é essencial para que possamos assinalar sugestões que atendam aos elementos de crise apontados por Dominique Leydet (2004) e pelas expectativas de autores contemporâneos citados como Habermas (1995) e Rawls (2000). Necessário ter como ponto de partida o posicionamento de que o sistema de representação em uma sociedade fragmentada em subsistemas só pode ser modificado tendo como parâmetro o objetivo de tornar a representação mais democrática. Nessa perspectiva, as características que promovem a dispersão de poder entre os diferentes atores devem ser mantidas e, onde necessário, aperfeiçoadas: República presidencialista, bicameral, com representação proporcional e multipartidarismo.

Além disso, e atentos ao modelo consensual de democracia, mudanças que visem corrigir distorções na representação, tais como números máximo e mínimo de legisladores por estado da Federação e coligações para eleições proporcionais, devem ser enfatizadas, e também, mudanças que diminuam o poder das oligarquias partidárias e que ampliem a identificação dos cidadãos com os partidos políticos. No que diz respeito às regras decisórias, Lijphart sugere a procura

de uma distribuição mais equilibrada entre os poderes Executivo e Legislativo e o mais importante: aperfeiçoar os instrumentos de *accountability* vertical e fortalecer os instrumentos que permitam a vocalização de preferências dos cidadãos perante os representantes eleitos. Em resumo, torna-se indispensável buscar mecanismos que permitam aos representantes eleitos verificar quais são e como representar os maiores interesses dos cidadãos, ao mesmo tempo, que garanta ao cidadão, a capacidade de fiscalizar seus representantes e se posicionarem diante de suas decisões. Lijphart (2003) sugere a utilização de formas diretas de manifestação da sociedade, como a existência de plebiscitos e referendos, ou seja, formas diretas como modo de controlar a crise, em relação à distância existente no sistema representativo moderno entre representantes e representados. A utilização de formas diretas na democracia está em consonância com a noção de esfera pública habermasiana e, ao mesmo tempo, favorece a legitimidade da “estrutura política” democrática de Rawls (2000), o que garante maior legitimidade da estrutura política democrática, conforme as teorias deliberativas desses autores.

CAPÍTULO 3

3 - CRISE DE REPRESENTAÇÃO NO BRASIL

3.1 - Partidos Políticos e Crise da Representação

Para entendermos um pouco mais a respeito da crise de representação no Brasil, faremos um retrospecto da origem dos partidos políticos no Brasil, a fim de verificar que mecanismos produziram, a partir do fim dos anos 80, um dos sistemas partidários mais fragmentados do mundo democrático.

Devemos observar que os partidos políticos já existem no Brasil há mais de cento e sessenta anos. Nenhum deles, porém, dos mais de duzentos que surgiram nesse tempo todo, durou muito. Não existem partidos centenários no país, como é comum, por exemplo, nos Estados Unidos, onde democratas (desde 1790) e republicanos (desde 1837) alternam-se no poder.

Passamos pelos partidos imperiais, pelos partidos republicanos estaduais da Primeira República, como o Partido Republicano Paulista e o Partido Republicano Mineiro. Em seguida pelos Partidos Ideológicos, quando em 1922, constitui-se o Partido Comunista Brasileiro (PCB); dez anos depois, em 1932, foi a vez da fundação da Ação Integralista Brasileira (ABI), inspirada no Movimento Fascista italiano e no movimento da Falange espanhola.

Após, tivemos os partidos da república redemocratizada (1945-1965). Proibidos durante o Estado Novo (1937-1945). Os partidos políticos foram novamente legalizados em 1945, uma vida política polarizada entre os partidos getulistas (PSD e PTB) e o principal partido anti-getulista (a UDN), embora ao final do período o PTB tenha vivido um crescimento expressivo. O regime militar destruiu o sistema pluripartidário existente desde 1945 e somente permitiu a existência de duas associações políticas nacionais, nenhuma delas podendo usar a palavra “partido”. Criou-se então a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), base de sustentação do regime militar, formada majoritariamente pela UDN e egressos do PSD, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), com a função de fazer uma oposição que fosse tolerável ao regime. Foi a partir da vitória eleitoral da oposição em 1974, forçando a política da abertura lenta e gradual adotada pelo general-presidente Ernesto Geisel que rompeu com o sistema adotado pelo regime militar e

retomou a liberdade de organização partidária. Deu-se início ao multipartidarismo e, no lugar da extinta ARENA, instituíram o Partido da Frente Liberal (PFL) e o Partido Popular Brasileiro (PPB), e de dentro do MDB emergiram o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) o Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o Partido Democrático Trabalhista (PDT), e o Partido dos Trabalhadores (PT). Em uma típica reação do sufocamento da vida partidária anterior, a nova lei partidária entendeu dar direitos de expressão partidária, o que não se revela em ganho eleitoral, a todo e qualquer tipo de proposta que cumprisse com os quesitos mínimos necessários à formação de um partido político.

Complicando ainda mais o sistema partidário brasileiro, um novo tipo de partido passa a existir no Brasil, o chamado partido anônimo:

Um novo tipo de partido surgiu no país em 1985: as legendas criadas por cidadão anônimos, cujas atividades políticas prévias eram ou inexistentes ou marginais. Dos 19 partidos anônimos surgidos naquele ano, apenas quatro (PDC, PTR, PMN e PSC) conseguiram registro definitivo. O advento dos partidos anônimos esteve diretamente vinculado a outra singularidade do período estudado: a migração de políticos de grandes partidos, sobretudo lideranças de expressão estadual, para essas legendas. A capacidade de sobrevivência de alguns desses partidos esteve relacionada ao fenômeno de migração interpartidária: as lideranças políticas tradicionais, ao vincularem-se a essas legendas, tiveram todo o interesse de participar do processo de organização e obtenção do registro definitivo. (NICOLAU, 1996, p. 23).

O surgimento de partidos anônimos juntamente com o pluripartidarismo compõe a atual configuração brasileira surgida, de forma geral, no início da década de 1980, com o fim do regime bipartidário. De acordo com consulta realizada através do Wikipédia (2007), no Brasil existem hoje 27 partidos ativos, 08 partidos em processo de legalização e 09 partidos não legalizados, o que resulta no total de 44 partidos. Entre estes, 19 partidos são representados no parlamento brasileiro:

- Democratas – DEM⁶
- Partido Comunista do Brasil - PCdoB
- Partido Democrático Trabalhista – PDT
- Partido Humanista da Solidariedade – PHS

6 - Antes PFL – Partido da Frente Liberal

- Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB
- Partido da Mobilização Nacional – PMN
- Partido Progressista – PP
- Partido Popular Socialista – PPS
- Partido da República – PR
- Partido Republicano Brasileiro – PRB
- Partido Socialista Brasileiro – PSB
- Partido Social Cristão - PSC
- Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB
- Partido Socialismo e Liberdade – P-SOL
- Partido dos Trabalhadores – PT
- Partido Trabalhista Brasileiro – PTB
- Partido Trabalhista Cristão – PTC
- Partido Trabalhista do Brasil – PTdoB
- Partido Verde – PV

O número de partidos autoriza algumas observações iniciais. Fátima Anastásia e Felipe Nunes (2006) ressaltam que, se considerarmos o método de constituição das instâncias decisórias, o Brasil pode ser classificado como pertencente ao modelo consensual de democracia de Lijphart (2003), tendo em vista o Brasil ser uma República, presidencialista, com representação proporcional, multipartidarismo e Poder Legislativo bicameral.

Entretanto, esses autores destacam que, na prática, são as características majoritárias que prevalecem.⁷ A Constituição de 1988 concentra poderes legislativos e não legislativos nas mãos do presidente: poder de decreto constitucional, prerrogativas de iniciar legislação em determinadas matérias, possibilidade de pedir urgência para a tramitação de proposições legislativas de sua autoria, nomeação de titulares para cargos de burocracia pública. Ainda, a revisão constitucional é feita pelo próprio poder legislativo e não por um órgão independente, e o Banco Central não goza de autonomia operacional perante o Poder executivo.

Todos esses componentes reunidos, no caso brasileiro, ganham a forma de um presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988), com alta fragmentação

7 - Em relação a esse tópico, são referência nas Ciências Sociais os Estudos de Limonge e Figueiredo. Ver Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional, 1999.

do sistema partidário parlamentar e com predominância legislativa do Poder Executivo. Cabe lembrar que tais temas têm sido amplamente discutidos por legisladores e cientistas políticos, na tentativa de imaginar e realizar reformas que possam corrigir essas distorções, bem como garantir o fortalecimento do sistema de representação, ou seja, fazer com que eleitores se identifiquem como seus representantes.

Esse quadro geral tornou-se o objeto de intensa discussão acadêmica e no próprio parlamento. Para alguns, o fato de existirem tantos partidos não garante em nada, a questão da representatividade. O que se percebe é que com a proliferação dos partidos, ditos “nanicos”, ocorreu uma “poluição” do processo político, afirmando os críticos desse multipartidarismo excessivo que a própria governabilidade fica fragilizada pela existência de tantos partidos.

De outro lado, os defensores da mais ampla e livre organização partidária indicam que a complexidade e as desigualdades do Brasil ficam mais bem expostas na multiplicidade e não na uniformidade partidária. Entende-se que é melhor para o país manter o atual sistema de representação do que tentar limitá-lo. Assim sacrifica-se a governabilidade em nome da diversidade da representação.

Jairo Nicolau (1996) nos explica como entender essas possibilidades: baseado na obra de Maurice Duverger, *Os partidos Políticos*, publicada em 1951, Jairo nos dá a distinção entre bipartidarismo e multipartidarismo, afirmando que as opções políticas comumente se apresentam sob a forma dualista (dualismo de tendências), sendo por isso natural que as sociedades se orientem para o bipartidarismo. Nesse sentido, o multipartidarismo emana de dois fenômenos diferentes: fracionamento das opiniões de um partido e superposição de dualismos, o que faria emergir novos partidos. Jairo Nicolau (1996) destaca ainda a diferença entre partidos que apenas apresentam candidatos em eleições em relação aos chamados partidos parlamentares, ou seja, aqueles que conseguem representação no parlamento.

Em seus estudos, o tema da lista aberta, ou voto preferencial, estimula a criação, por parte dos candidatos, de lealdades extrapartidárias com clientelas específicas do eleitorado (bases territoriais, grupos profissionais, segmentos sociais), concluindo que o sistema eleitoral brasileiro é composto por mecanismos que favorecem os maiores partidos, não sendo esse o fator que determina o

multipartidarismo e a fragmentação partidária, do contrário esse sistema deveria beneficiar os pequenos partidos, o que não acontece.

O sistema em vigor no Brasil, da lista aberta, oferece duas opções aos eleitores: votar em um nome ou em um partido. As cadeiras obtidas pelos partidos (ou coligações entre partidos) são ocupadas pelos candidatos mais votados de cada lista. É importante sublinhar que as coligações entre os partidos funcionam como uma única lista, ou seja, os mais votados da coligação, independente do partido ao qual pertençam, elegem-se. Diferentemente de outros países (Chile, Finlândia e Polônia) onde os eleitores têm de obrigatoriamente votar em um nome da lista para ter o seu voto contado para o partido, no Brasil os eleitores têm a opção de votar em um nome ou em um partido (legenda). O voto de legenda é contado apenas para distribuir as cadeiras entre os partidos, mas não tem nenhum efeito na distribuição das cadeiras entre os candidatos. Para Jairo, um fator que facilita é que a lista aberta brasileira já permite os dois tipos de voto (nominal e de legenda). Resta apenas criar um mecanismo para que o voto de legenda possa favorecer os primeiros nomes da lista.

Conclui-se que a lista aberta não é o que determina o multipartidarismo e a fragmentação no sistema brasileiro, ao contrário, todavia, da questão da fidelidade partidária. Jairo nos diz que a troca de legenda no período entre as eleições, permitindo coligações em eleições parlamentares, favorece os pequenos partidos no âmbito distrital, contribuindo para o aumento da fragmentação no plano nacional e acarretando duas conseqüências negativas: o enfraquecimento dos partidos, e o mais grave na perspectiva do eleitor, as mudanças que ocorrem durante o mandato, pois elas reconfiguram o poder no Executivo e no Legislativo de maneira diferente daquela estabelecida pelo voto.

Em uma perspectiva histórica, a fragmentação partidária, a debilidade e falta de legitimidade dos partidos acompanham nossa história política e, embora a democracia brasileira esteja relativamente consolidada, ou seja, ocorram eleições regulares, os resultados eleitorais são respeitados e exista liberdade de organização partidária, há, como mostra José Álvaro Moisés (1995), um paradoxo na democracia brasileira: pesquisas de opinião mostram que, apesar de seu apoio ao regime democrático *per se*, cerca de 2/3 dos brasileiros não confiam nos políticos, nos parlamentos, nos partidos, nos executivos e em serviços de saúde, educação, segurança e justiça. Em seus trabalhos, especificamente *surveys* realizados entre

1989 e 1993, Moíses revela que a percepção negativa das instituições atravessa todos os segmentos de renda e escolaridade, influenciando sobre a disposição dos cidadãos em participar de processos democráticos, como a eleição de seus representantes. Pesquisa recente realizada pelo Ibope⁸ - Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística confirma os estudos de Moisés (1995), apontando que os políticos e as instituições que representam possuem o menor índice de confiança da população. De acordo com o estudo, 90% dos 2.200 eleitores entrevistados afirmam não confiar nos políticos. Senado Federal, Câmara dos Deputados e Partidos Políticos também aparecem nas últimas colocações na confiança da população. Essa desconfiança traduz-se em mais um elemento da crise de representação brasileira, confirmando as preocupações de Leydet (2004) a respeito do grave mal-estar que padece o sistema representativo formal na contemporaneidade e fortalecendo a teoria de Lijphart (2003) quanto à necessidade de institucionalização de formas diretas de representação da sociedade, com intuito de se alcançar consensos entre a maioria, garantindo a legitimidade da estrutura política democrática.

Na mesma direção, estudos de Scott Mainwaring (1999) apontam que a crise de representatividade está associada a uma histórica debilidade do sistema partidário. Mainwaring realizou um diagnóstico no qual, analisando o sistema partidário e o processo de democratização no Brasil, com ênfase no período de 1979 a 1996, observou a fraqueza dos partidos e outros problemas referentes à democratização do país. Sobre o sistema partidário, Mainwaring assim como Jairo Nicolau, afirma que o que existe no Brasil é um sistema partidário subdesenvolvido, com partidos fracos, pouco institucionalizados, inconsistentes do ponto de vista ideológico e, assim, com pequena identificação com os eleitores, mobilizados apenas em períodos eleitorais e com alto grau de volatilidade eleitoral.

Segundo Mainwaring: “Esses resultados dão ao Brasil o título de sistema partidário mais volátil entre os países de grande e médio porte da América Latina, no que diz respeito às eleições para o Executivo”. (1999, p.149)

Em consonância, Brasília Sallum Júnior, Graef e Lima (1990), analisando as eleições presidenciais de 1989, se referem a uma crise do sistema partidário,

8 - Pesquisa realizada pelo IBOPE - Opinião entre 18 e 22 de agosto de 2005 para medir a confiança da população nas instituições nacionais

entendendo-a como perda da capacidade dos partidos de proporcionar à sociedade, e ao eleitor em especial, um sistema reciprocamente orientado de opções políticas.

Com base nos autores mencionados, concluímos que a crise de representação no Brasil tem como elementos: um sistema partidário inadequado, associado a um sistema eleitoral que permanece com características que contribuem para a fragmentação, como a ausência de fidelidade partidária efetiva e as distorções da representação dos Estados.

Ainda, a falta de mecanismos que estabeleçam de maneira efetiva o uso contínuo de formas diretas de manifestação da sociedade, tema essencial à representação, mais pouco valorizado nas propostas de reforma do sistema político proposto pelo parlamento brasileiro como observaremos detalhadamente na seção seguinte.

No caso brasileiro, percebe-se que os legisladores criaram instituições, supondo uma excessiva confiança no desempenho de seus parlamentares, assim como na capacidade de os cidadãos escolherem os melhores candidatos no momento das eleições. Na verdade, criou-se um sistema com baixa *accountability*. A falta de claros mecanismos de prestação de contas, e a correspondente impunidade para o exercício ilegal da função pública, acaba invertendo a relação entre representante e representado, fazendo com que o político passe a escolher de onde tirar seu voto e não mais o eleitor em quem confiar. De acordo com a teoria habermasiana, ao invés de se abrir para a sociedade o sistema partidário e o parlamento, tornamos a sociedade subjugada à linguagem do poder e distantes do tema de representação. Efetiva-se uma realidade comandada por um único subsistema que é guiado pela lógica do poder e deixa-se de lado a esfera pública.

A corrupção exacerbada nos últimos anos aprofunda a crise de representação, que culmina no desinteresse do cidadão pela política. A escolha do cidadão por um candidato deixa de ser racional, e o cidadão passa a eleger seu representante pela aparência e com a emoção com que se identifique.

Escândalos como o dos Anões do Orçamento, do Silverinha no Rio de Janeiro, das ONGs do Garotinho, do TRT de São Paulo, do Maluf, dos Sanguessugas, do Mensalão, do Valerioduto, entre outros, fazem com que a sociedade se sinta ludibriada a cada instante. A falta de punição, informação e interesse por parte dela permitem que atores políticos corruptos voltem à cena

política, fazendo crer na existência de um sistema que premia o mais esperto e coloca a ética e a moral como menos importantes.

A representação que deveria ser vista como a mais importante das funções políticas, simbolizando a capacidade dos partidos representarem e articularem os pontos de vista dos seus membros e de seus eleitores é esquecida, à medida que os partidos assumem-se como promotores de programas políticos e de formulação de alternativas políticas de gestão dos assuntos públicos, mas dificilmente conseguem os seus intentos. Contrariamente, nossos representantes se vêem forçados a negociar coligações ou apoios parlamentares, por vezes espúrios, para poderem garantir o poder e a continuidade de seus mandatos no próximo período eleitoral. Em consequência, há uma clara desvalorização do debate ideológico e programático entre esquerda e direita, socialismo, liberalismo e conservadorismo e um claro predomínio dos partidos eleitorais de massas como a essência do regime representativo. Devemos considerar neste processo que as identidades sociais e as tradicionais afinidades que projetaram os partidos estão a desaparecer, e as próprias solidariedades que consolidam uma sociedade civil estão fragmentadas.

O desafio é, a partir do nosso modelo de democracia, promover ajustes, iniciar a realização de uma ponderação que nos ajude na identificação dos arranjos mais adequados para viabilizar a nossa democracia. Dessa maneira, o tema da Reforma Política tem sido recorrente e mostrado como uma das alternativas para que possamos alcançar um modelo de democracia mais eficaz, no qual a sociedade se sinta representada. Assim, trataremos na seção seguinte sobre os pontos da Reforma Política Brasileira e dos estudos e opiniões de cientista políticos, a respeito dos possíveis avanços ou retrocessos consequentes da implantação da referida reforma, caso ela seja aprovada.

3. 2 - A proposta da Reforma Política Brasileira

Tendo em vista a bibliografia atualizada a respeito da Reforma Política do Brasil, e as constantes alterações sobre os temas que envolvem a reforma no Congresso nacional, esta seção foi escrita com base em pesquisas realizadas no site da Câmara dos Deputados (2007), e artigos de autores das Ciências Sociais

que se debruçaram sobre o tema específico. A pesquisa utiliza as propostas legislativas e suas justificativas, possibilitando-nos uma rica coleta de dados através da leitura na íntegra dos projetos constantes da pauta da Reforma Política no Brasil.

No contexto da nova ordem democrática brasileira, a reforma política tem freqüentado a agenda pública de nossos governantes, praticamente desde a promulgação da Constituição de 1988, que previa, em seu texto, realização de plebiscito sobre forma e sistema de governo e uma revisão constitucional.⁹

Inúmeras iniciativas relativas à reforma da representação foram propostas por legisladores. Entre 1989 e 2005, mais de 180 proposições legislativas tramitaram no Congresso Nacional. Segundo Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (2006), a discussão sobre reforma política na Câmara apresenta três características principais:

- a) as propostas são em sua maioria oriundas do próprio Poder Legislativo, apresentadas por deputados federais ou por senadores;
- b) a apresentação de propostas se dá sempre de forma descentralizada, partindo, na maioria das vezes, de iniciativas individuais de deputados;
- c) raramente as propostas de mudança nas regras eleitorais e partidárias são votadas em plenário.

Apesar de tratar-se de uma discussão antiga, a reforma política ganhou em organização no transcorrer de 2003, quando os trabalhos foram centralizados em uma comissão especial responsável por elaborar um projeto coeso e uniforme de mudanças nas regras eleitorais e do sistema partidário. A Comissão Especial da Reforma Política, como ficou conhecida, foi presidida pelo deputado Alexandre Cardoso (PSB/RJ) e relatada pelo deputado Ronaldo Caiado (DEM/GO).

A partir de então, diversas reuniões e audiências públicas foram realizadas, e, concomitantemente, um vasto levantamento das propostas de reforma do sistema eleitoral e partidário e das regulamentações das campanhas eleitorais encaminhadas ou em tramitação no Congresso. A comissão especial sugeriu a unificação dessas propostas em um único projeto.

Após um período de quase dez meses de debates, a Comissão Especial aprovou, no dia 13 de dezembro de 2003, o parecer do relator, indicando o PL nº 2.679/2003 como de autoria da Comissão Especial da Reforma Política. Ele foi

9 - Ambas realizadas em 2003 conforme artigo 3º das Disposições Transitórias da CFB.

encaminhado à CCJC, onde foi definido o relator, deputado Rubens Otoni (PT/GO). Como não foram aprovadas até 02 (dois) de outubro de 2005, as medidas da Reforma de maior importância não puderam vigorar nas eleições de 2006.

3.2.1 – Reforma Política Brasileira – Mudanças aprovadas

Antes de estudarmos os pontos mais polêmicos da reforma política brasileira, é necessária a apresentação de algumas propostas relacionadas à reforma política, pontos de menor relevância, mas que já foram aprovadas pelo Congresso Nacional.

- Resolução da Câmara dos Deputados nº. 34/2005: Altera os art.8º, 12, 23, 25, 26, 27, 28, 40 e 232 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, determinando que o número de vagas dos partidos e blocos parlamentares na Mesa e nas comissões seja calculado com base no número de representantes eleitos por cada agremiação no último pleito.

Publicada em 24 de novembro de 2005 e de autoria do deputado Bismarck Maia, essa resolução estimula a fidelidade partidária dentro da Câmara dos Deputados. Seu objetivo é evitar filiações partidárias durante a legislatura a fim de que determinadas legendas partidárias possam ser beneficiadas com cargos em comissões permanentes e na Mesa Diretora da Câmara. Segundo o autor, não caberia esperar as mudanças oriundas da reforma política, mudanças de cunho mais profundo, para adequar uma prática existente na política nacional, que é repreendida por todos da Câmara dos Deputados e pela sociedade civil, como a mudança de legenda partidária na véspera de eleições para a Mesa Diretora da Câmara e a distribuição dos cargos aos partidos nas comissões, de acordo com a proporcionalidade partidária.

Dessa forma, a resolução em vigor afirma que a nova filiação partidária poderá atender a todos os preceitos da legislação eleitoral, como concorrer ao próximo pleito, na nova legenda, mas esta nova filiação não irá alterar a proporcionalidade partidária da Casa, visto que, para os efeitos da proporcionalidade da Câmara, fica valendo para todo o mandato parlamentar, o partido pelo qual foi eleito para a respectiva legislatura.

Medida que, segundo seu proponente, visa resgatar um pouco a credibilidade partidária do Poder Legislativo, por mostrar à sociedade que as

mudanças de legendas por parte de Parlamentares podem ser efetuadas por razões diversas, como, por exemplo, afinidade programática com determinada agenda, possibilidade de ser candidato a outro cargo eletivo ou mesmo o de deputado, por outro partido com melhores coligações e mais chances de vitória, mas, em nenhum momento, uma nova filiação com suposições de troca de cargos e venda de votos, que manchariam os deputados perante a sociedade.

- Emenda Constitucional nº. 52/2006: Dá nova redação ao § 1º do art. 17 da Constituição Federal para disciplinar as coligações eleitorais.

Publicada em 09(nove) de março de 2006, essa proposição oriunda do Senado Federal, garantiu aos partidos políticos autonomia para adotar critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem a obrigatoriedade de vinculação eleitoral entre as candidaturas em nível nacional, estadual, distrital ou municipal; acabando com a verticalização eleitoral das coligações compulsórias e alterando a nova Constituição Federal.

A PEC nº. 52/2006 tem como justificativa a afirmação de as decisões de cúpula nacional não refletem as realidades brasileiras, garantindo que uma coligação firmada em nível nacional não pode ser seguida pelos estados e municípios, sem levar em conta as realidades e o histórico político de cada localidade especificadamente. Os contrários a essa proposição afirmam que ela contribui para o enfraquecimento dos sistemas partidários.

- Lei nº. 11.300/2006: Dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas em campanhas eleitorais, alterando a Lei nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Em 11 de maio de 2006, o Senado Federal aprovou o substitutivo da Câmara dos Deputados ao projeto de lei do senador Jorge Bornhausen (PFL-SC), que ficou conhecido como minireforma eleitoral e trouxe novas regras já efetivadas nas eleições de 2006.

A minireforma

Com a aprovação da minireforma, diversas pequenas mudanças foram efetivadas nas eleições de 2006:

1 – Os programas de rádio e TV, incluindo as inserções, ficaram restritos à gravação de candidatos e dos filiados ao seu partido em estúdio, sendo vedadas gravações externas, montagens ou trucagens, computação gráfica, desenhos animados e efeitos especiais;

2 – Permitiu-se à imprensa escrita a divulgação paga, de propaganda eleitoral de candidato, partido ou coligação até a antevéspera da eleição.

3 - O horário destinado à divulgação, em rede, da propaganda eleitoral gratuita ficou distribuído pela representação de cada partido na Câmara dos Deputados na data do resultado das eleições, não mais na data do início da legislatura que estiver em curso.

4 – A utilização de outdoor foi proibida, e ainda, em áreas públicas, a veiculação de propaganda de qualquer natureza (pichação, inscrição a tinta, fixação de placas, estandartes, faixas e assemelhados). O descumprimento dessa medida prevê multa de R\$ 2 mil a R\$ 8 mil reais.

5 – Vedada à distribuição de brindes pelo candidato, a exemplo, camisetas, chaveiros, bonés, canetas, cestas básicas ou quaisquer bens ou materiais que possam proporcionar vantagem ao eleitor.

6 – Proibida a apresentação de showmícios, de artistas com a finalidade de animar comício ou reunião eleitoral, independente de serem remunerados ou não.

7 - Permitida a propaganda eleitoral por meio de operadora comercial de telemarketing.

8 - A boca-de-urna e a propaganda no dia das eleições passaram a ser caracterizadas como crimes, puníveis com detenção, de seis meses a um ano e multa.

9 - Proibida a divulgação de pesquisas eleitorais a partir do 15º dia anterior até às 18h do dia da eleição.

Em relação às regras estabelecidas com relação ao financiamento de campanha, a minireforma estabelece:

10 - Limites de gastos de campanha: a lei deverá fixar o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa. Não sendo publicada a lei, caberá aos partidos políticos fixar esse limite e comunicar à Justiça Eleitoral.

11 - Abuso do poder econômico: o uso de recursos financeiros para pagamentos de gastos eleitorais que não provenham de conta bancária específica, registrada para esse fim, implica a desaprovação da prestação de contas. Se comprovado abuso de poder econômico, o candidato terá registro cancelado ou diploma cassado.

12 – Doações de recursos financeiros somente poderão ser efetuadas na conta registrada por meio de cheques cruzados e nominais ou transferências eletrônicas de depósito. No caso de pessoa física, é permitido depósito em espécie até o limite de 10% dos rendimentos brutos do cidadão, declarados no ano anterior à eleição. Não podem fazer doações de nenhum tipo entidades beneficentes e religiosas, esportivas e organizações não governamentais que recebam recursos públicos e organizações da sociedade civil de interesse público.

13 – E por último, referente à prestação de contas: os partidos, coligações e candidatos serão obrigados a divulgar, em página criada pela Justiça Eleitoral na Internet, relatório discriminando os recursos recebidos para financiamento das campanhas e os gastos efetuados nos dias 6 de agosto e no dia 6 de setembro, datas válidas para eleições de 2006.

Segundo o senador Jorge Bornhausen (PFL-SC), autor do projeto da minireforma, seu objetivo foi o de reduzir os custos de campanha, dar mais transparência aos financiamentos, aumentar as penas para os envolvidos em crimes eleitorais, e proibir a divulgação de pesquisas “falsas” realizadas apenas para confundir o eleitor. O projeto não alterou os limites de contribuição previstos na legislação atual: as pessoas físicas poderão doar até 10% do seu rendimento bruto anual e as jurídicas, até 2% do faturamento bruto do ano anterior. É consenso, porém, que a minireforma exhibe medidas paliativas, já que independentemente dos depósitos serem feitos por meio de movimentação bancária, pode haver desvios na captação e aplicação de recursos, não impedindo, assim, demais manobras financeiras.

Em relação aos pontos negativos da proposta, acredita-se que a minireforma eleitoral prejudica a escolha do eleitor, pois o acesso à informação

sobre os candidatos e planos de governo passa a ser mais restrito. Os candidatos de menor espaço na mídia serão os maiores prejudicados, posto que o processo eleitoral começa mais tarde, pela lei, somente em agosto, encurtando o período de campanha eleitoral. Os candidatos sem projeção da mídia ficam impedidos de distribuir um brinde simbólico. Em relação à divulgação de pesquisas, a alegação contrária garante que se trata de uma medida inconstitucional, que vai contra o direito da imprensa.

3.2.2 – Reforma Política Brasileira – Mudanças ainda não aprovadas

Nessa Reforma Política que está em discussão na Câmara, destaca-se o Projeto de Lei 1210/07, do Deputado Regis de Oliveira (PSC-SP), que substitui mais de 100 propostas que tratavam da reforma política e foram rejeitadas pelo plenário. O texto é idêntico ao substitutivo aprovado pela Comissão Especial da Reforma Política, na qual o deputado Ronaldo Caiado (DEM-GO) foi relator. Assim o PL 2679/03 e o PL 1712/03 foram convertidos no Projeto de Lei de nº. 1210/07¹⁰. O texto trata de alterações no sistema eleitoral e partidário, mas não entra no mérito das mudanças na Constituição, como propôs, por exemplo, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

O projeto de lei 1210/07 dispõe sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar de partidos políticos, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha, fidelidade partidária e as coligações partidárias, alterando a Lei nº. 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº. 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).

A justificativa apensada ao PL 1210/07 é que a partir de sua aprovação sanará alguns problemas cruciais existentes no sistema eleitoral brasileiro: a deturpação do sistema eleitoral causada pelas coligações partidárias nas eleições proporcionais; a personalização do voto nas eleições proporcionais, da qual resulta o enfraquecimento dos partidos; os crescentes custos das campanhas eleitorais, que

10 - A remuneração foi uma maneira encontrada pelos de deputados de evitar que a última palavra sobre a reforma política seja dada pelos senadores. Isso porque o texto original da proposta de Caiado tinha origem no Senado.

tornam o seu financiamento dependente do poder econômico; a crescente fragmentação dos partidos políticos; e as intensas migrações entre as legendas, cujas bancadas no Legislativo oscilam substancialmente ao longo das legislaturas.

A Comissão Especial da Reforma Política em sua justificativa afirma que esses problemas afetam não apenas o comportamento dos candidatos durante as campanhas, mas também os partidos políticos. Ainda, que esses problemas refletem no funcionamento das casas legislativas, dos órgãos governamentais nos três níveis de governo.

Conforme estudos de Lijphart (1989), vale destacar que o sistema eleitoral proporcional, adotado em nosso país desde o Código Eleitoral de 1932, é praticado em numerosas democracias contemporâneas, seja de forma pura, seja combinado com o sistema majoritário, em escala distrital, em sistemas mistos de várias modalidades, os quais se têm difundido nos últimos anos.

No sistema proporcional, a regra de conversão de votos em cadeiras parlamentares estipula que se guarde a proporcionalidade entre o tamanho da bancada que um partido conquista e o número de votos por ele recebido. No Brasil, essa proporcionalidade se faz dentro dos estados, do Distrito Federal e dos territórios. É usada a fórmula do “quociente eleitoral”, somente podendo eleger candidatos o partido que conquistar votos que alcancem pelo menos uma vez o valor desse quociente. Tal medida não é atendida por muitos partidos, que para contorná-la, firmam coligações com outros partidos, uma estratégia que lhes permite superar a barreira do quociente. Os votos dos partidos coligados são totalizados em nível de coligação. Na atribuição das cadeiras, segue-se a ordem de votação nominal dos candidatos, como se apenas de um partido tratasse.

A mecânica mencionada é habitualmente ignorada pelo eleitor, que escolhe um candidato, sem saber que o voto que a ele confere pode, na verdade, vir a eleger candidato de outro partido. Não raro, um candidato da agremiação maior na coligação deixa de ser eleito, porque vem a ser preterido pelo da agremiação menor. Esta, sem a coligação, não teria alcançado o quociente.

A prática dilui as diferenças entre os partidos, parecendo servir apenas de expediente para burlar a barreira legal. Mas o que percebemos é afirmado com a não permanência da coligação após o pleito, no trabalho legislativo, acentuando o caráter oportunista dessas alianças. Da perspectiva do eleitor comum, subtrai-se inteligibilidade ao sistema, afetando a própria legitimidade da representação,

corroborando com o explicitado em capítulo anterior, quando nos referimos aos chamados “partidos anônimos” descritos por Jairo Nicolau (1996).

O PL 1210/07 defende o voto em listas fechadas, ou seja, listas definidas pelos partidos antes das eleições, em que os candidatos são apresentados na seqüência em que os partidos os querem eleitos. Após as eleições, se um partido em razão do “quociente partidário”, tem direito, por exemplo, a 15 cadeiras no Legislativo, elas serão ocupadas pelos quinze primeiros nomes da lista pré-ordenada oferecida aos eleitores. O que temos hoje, no Brasil, é uma espécie de sistema proporcional, denominado de lista aberta, em que o voto é dado ao candidato, não à legenda. Ainda que se permita o voto de legenda, ele é minoritário e é somado ao total de votos conferidos aos candidatos para efeito do cálculo do quociente eleitoral.

O voto em candidato, em vez de em partido, tem sido diagnosticado, por eminentes líderes políticos, como nocivo à disciplina e coesão partidárias. Na medida em que grande parcela de nossa representação política enfrenta o desafio eleitoral através de esforços e estratégias individuais, especialmente no financiamento de campanhas, o comportamento do ator político com relação ao partido não terá as mesmas características que teria, caso o partido fosse relevante para a escolha dos eleitores.

Os defensores desse projeto acreditam que os partidos trazem segurança à vida política e permite a formação de expectativas razoáveis sobre seus comportamentos futuros, exigência da vida moderna para todos os agentes responsáveis no âmbito público, e vêem o atual sistema eleitoral como corrosivo para os partidos e como obstáculo à implantação do financiamento público de campanhas eleitorais, outra questão tratada pelo PL 1210/07.

Segundo Jairo Nicolau, um passo importante na discussão de reforma eleitoral foi trazer a opção da lista fechada à baila. Esse movimento, para Jairo, serviu para discutir as mazelas e as virtudes do sistema em vigor no Brasil. Um passo adiante seria olhar com cuidado a experiência de países que utilizam à lista flexível. Observar particularmente como a Bélgica, a Suécia e a Áustria escolhem seus deputados poderia abrir novos caminhos para a discussão sobre reforma eleitoral. Para ele: “a proposta de fortalecer o vínculo dos eleitores com os partidos, sem perder a possibilidade do voto individual, é uma opção que deve ser

considerada no atual debate sobre qual a melhor forma de escolher os representantes no Brasil” (2006, p.136).

No Brasil, a lista aberta brasileira já permite os dois tipos de voto (nominal e legenda), e Jairo Nicolau sugere que seja criado um mecanismo para que o voto de legenda possa favorecer os primeiros nomes da lista.

Em relação ao financiamento público, tema recorrente devido às crescentes críticas à atual forma de custeio das campanhas eleitorais, segundo dados¹¹ do deputado Alexandre Cardoso (PSB-RJ), foram gastos nas últimas eleições perto de R\$ 10 bilhões, sendo declarado apenas R\$ 1 bilhão, ou seja, 10%. De acordo com a proposta, cada partido receberia na eleição um montante igual ao número de eleitores registrados no ano anterior multiplicado por R\$7,00 que, já para as eleições de 2006, acreditava corresponder a um total de R\$ 800 milhões. Do fundo partidário, 1% será distribuído de maneira igualitária entre todos os partidos registrados; 14% serão repartidos também de forma igual entre os partidos e federações com representação na Câmara dos deputados; e os 85% restantes serão divididos entre os partidos e federações de acordo com a proporção de parlamentares eleitos no último pleito para a Câmara dos Deputados.

Atualmente, a necessidade de recursos é suprida pelas contribuições privadas, de cidadãos e, sobretudo, de grandes empresas, que utilizam o chamado “caixa dois”. Nessa situação, é maculada a normalidade e a legitimidade das eleições, gerando dependência da representação com respeito aos seus financiadores e desigualando os competidores, além de criar uma patrimonialização da coisa pública em proveito de poucos. O PL 1210/07 defende o financiamento público, acreditando garantir aos partidos e candidatos sem acesso a fontes privadas a competição em igualdade de condições com os demais. Resguardando que o convívio entre financiamento público e privado é problemático, dado que não inibe a ação do poder econômico, o projeto opta pelo financiamento público exclusivo.

Pensado principalmente para minar o chamado caixa dois, o financiamento público da maneira que está sendo proposto no Congresso, segundo David Samuels (2006), não responde diretamente ao referido problema.

11 - Estudos realizados pelo Deputado com base nas prestações de contas dos candidatos junto ao Supremo Tribunal Eleitoral – ver site www.camara.gov.br – justificativa lei 2679/03.

Talvez a solução seja um sistema misto, público e privado, de financiamento de campanhas. Nesse tipo de sistema, a maneira de reduzir abusos seria propor uma legislação que gerasse incentivos para políticos e contribuintes de campanha *quererem* seus nomes na prestação de contas. A forma de fazer isso é reduzir o limite para contribuição, aumentar a autovigilância entre os políticos, aumentar as penalidades por violação da lei e principalmente modificar substancialmente a legislação sobre bancos e impostos, para que as pessoas físicas e jurídicas sejam menos encorajadas a manter grandes somas de dinheiro “fora do livro”, ou seja, fora da economia oficial. (p. 149-150).

Como deixa claro o autor na citação acima, não basta implantar o financiamento público, seria apenas impor uma lei que nunca serviria ao objetivo de sua criação. É preciso legitimá-la perante a sociedade, e para isso se faz necessária, a criação de mecanismos de fiscalização que reforcem o seu cumprimento.

Incluída no PL 1210/07 a criação de federações partidárias; um sistema proposto para substituir as coligações partidárias nas eleições proporcionais (para vereador, deputado estadual e deputado federal). A federação permite que os partidos com maior afinidade ideológica e programática se unam para atuar de maneira uniforme em todo o país, ao mesmo tempo, contribui para que os pequenos partidos ultrapassem a cláusula da barreira. Ela funciona como uma forma de agremiação partidária, formada até quatro meses antes das eleições. Durante três anos, eles deixarão de atuar como partidos isolados e passarão a agir como se fosse um único partido. Atualmente, um partido pode se coligar com outro para uma eleição e desfazer a união logo em seguida. As coligações nas eleições majoritárias (para prefeito, governador, senador e presidente da República) continuarão a valer.

Para cientistas políticos como Dalmoro e Fleischer (2005), a simples eliminação de coligações nas eleições proporcionais seria o fim da maioria dos pequenos e micropartidos no Brasil, inclusive os partidos históricos como o PCdoB e o PPS. Adotar listas “fechadas” seria uma mudança apenas para enquadrar o Brasil na variante do sistema proporcional mais freqüentemente usado mundialmente. Utilizando as alternativas de sublistas ou sublegendas os autores acreditam em um impacto negativo sobre as chances de pequenos partidos aproveitarem a coligação para eleger seus candidatos, comparado com a simples lista aberta. Dessa maneira, os autores acreditam ser positiva a proposta de transformar as tradicionais

coligações eleitorais no Brasil em “federações” de partidos. Para eles, além de “fechar” a lista proporcional para a eleição de deputados, esse PL “enquadra” os partidos participantes de coligações (federações) em um esquema de fidelidade pós-eleitoral. Cada “federação de partidos” (coligação) teria de ficar unida durante três anos após a eleição, e seus deputados eleitos seriam impedidos de mudar de partido. Assim, esse mecanismo tentaria preservar os pequenos partidos e, ao mesmo tempo, evitar o “troca-troca” de legendas pelos deputados após o pleito.

Na legislação atual de coligações, essa aparente “união” formatada nas eleições se desfaz no dia após o pleito, e cada deputado eleito, cada partido, toma seus rumos de uma maneira independente. Com a federação de partidos, seria como uma “união estável” de três anos, o que conseqüentemente fortaleceria a relação candidato/partido.

Parte importante da Reforma Política brasileira, o PL 1712/03 também convertido no PL 1210/07 “altera os artigos 9º e 47 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e acrescenta o art. 9º à mesma Lei, dispondo sobre prazos de filiação partidária e de domicílio eleitoral”.

Com a aprovação desse projeto para concorrer às eleições, o candidato deverá estar com a filiação deferida pelo partido no prazo mínimo de um ano antes do pleito, em se tratando de sua primeira filiação partidária, e dois anos antes do pleito, quando já se tenha filiado a outro partido anteriormente, além de possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de, pelo menos, um ano antes do pleito.

A Comissão Especial da Reforma Política justifica que essa medida ajudará a configurar um quadro partidário capaz de exercitar, entre outras funções essenciais, o recrutamento de lideranças, a captação dos anseios das diversas camadas da sociedade, a formulação de plataformas políticas que clarifiquem, para o eleitorado, as opções em jogo nas eleições e, em geral, o desempenho das tarefas legislativas e condução responsável do governo.

As intensas mudanças de filiação partidária começaram a ocorrer em larga escala no Brasil a partir da aprovação da Emenda Constitucional nº 25, de maio de 1985, que, entre outras coisas, aboliu o instituto da fidelidade partidária, considerado à época “entulho autoritário”. A partir de então, têm sido freqüentes as migrações entre partidos, não só com a criação de novas agremiações e, sobretudo, com uma mudança incessante entre as legendas já constituídas, a qual tem atingido

nas últimas legislaturas, a elevada taxa de 30% dos deputados, alguns trocando de legenda mais de uma vez durante a mesma legislatura, fato recorrente no Brasil.

Vejamos a opinião do cientista político André Marenco (2006);

A exposição de motivos do Projeto de lei 2.679/03¹² correlaciona voto preferencial com precário controle exercido pela liderança de seus membros e adota uma proposta de reforma política mais radical, com a introdução de procedimento de listas fechadas, nas quais o ordenamento dos candidatos a ocupar a cota proporcional de cadeiras partidárias ocorre antes da eleição e com base em decisões tomadas pelos órgãos partidários. (p.186).

Como pudemos detalhar, a Reforma Política brasileira proposta pelo parlamento pretende estabelecer: Listas preordenadas (ou fechadas) de candidatos, o financiamento público das campanhas, a criação de federações partidárias, prazo de filiação e a fidelidade partidária. Em seguida, passaremos a detalhar a proposta de Reforma sugerida pela OAB – Ordem dos Advogados do Brasil.

3.3 – A proposta de Reforma da OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) entregou, em 02 de março de 2007, a Arlindo Chinaglia, presidente da Câmara dos Deputados, a sua proposta de Reforma Política. No documento, o órgão aponta diversas causas políticas, econômicas e sociais que, na opinião dos membros da entidade, são responsáveis pela estagnação em que se encontra o Brasil, a exemplo, a média de crescimento econômico do Produto Interno Bruto (PIB) de apenas 2,6% ao ano. Para a OAB a falta de uma Reforma Política e, conseqüentemente, de mudanças no sistema eleitoral pode ser apontada também como uma das causas do baixo índice de crescimento econômico do Brasil.

Mais do que isto, no entanto, a OAB acredita que uma Reforma Política deve contribuir para assegurar a efetiva soberania popular e garantir a proteção dos direitos humanos em nosso país. De acordo com a proposta sugerida pela OAB, é necessário acabar com a marginalização do povo, possibilitando-o de participar diretamente das grandes decisões políticas, em termos locais e nacionais; é preciso

12 - Grifo nosso, devido a mudança do número da lei de 2679/03 para 1210/07.

construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos ou discriminações de qualquer espécie. Todos estes aspectos são articulados para a justificativa de sua proposta de reforma política.

Principais pontos da proposta da OAB:

a) Efetivação da soberania popular e proteção dos direitos humanos

A OAB espera que seja aprovado no Congresso Nacional, sem mais delongas, um dos dois projetos de lei, por ela apresentada: o PL nº 4.718/2004, na Câmara dos Deputados, ou o PL nº 001/2006, no Senado Federal, projetos que procuram tornar efetivas as manifestações da soberania popular consagradas pelo artigo 14 da Constituição Federal, fazendo com que o plebiscito e o referendo, tal como o sufrágio eleitoral, não dependam, para o seu exercício, de decisão do Congresso Nacional, bem como reforçando a iniciativa popular legislativa.

Em consonância com o espírito dessas propostas legislativas, propõe-se a supressão do inciso XV do art. 49 da Constituição Federal: “É da competência exclusiva do Congresso Nacional autorizar referendo e convocar plebiscito” (BRASIL, 2001. p.48), determinando-se que plebiscitos e referendos, uma vez preenchidos os seus pressupostos formais, sejam convocados pela Justiça Eleitoral.

Propõe-se, igualmente, a retomada da Proposta de Emenda Constitucional nº 002/1999, apresentada à Câmara dos Deputados pela Deputada Luíza Erundina e outros, modificando a redação do art. 61, § 2º, da Constituição Federal, para permitir que os projetos de lei de iniciativa popular possam ser apresentados por “meio por cento do eleitorado nacional, ou por confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional, que representem este número, individualmente, ou por meio de associação a outras” (BRASIL, 2001. p.55).

O projeto pede a revogação do § 3º do art. 5º da Constituição Federal, pelo qual “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais” (BRASIL, 2001. p.15). No entendimento da OAB, essa norma, introduzida na Constituição pela

Emenda Constitucional nº 45, de 2004, é incompatível com o entendimento universal sobre a vigência de Direitos Humanos, além de conflitar com o disposto no § 2º do mesmo art. 5º. Como argumento, a entidade acredita que é equivocado que a Constituição fique acima do sistema internacional dos Direitos Humanos.

Por fim, no que se refere à efetivação da soberania popular e proteção dos direitos humanos, propõe-se a introdução na Constituição Federal tal como ocorre em algumas constituições estaduais, da iniciativa popular em matéria constitucional.

b) Propostas da OAB relacionadas ao sistema partidário

Para a OAB, o mais importante não é criar pela lei partidos fortes e autênticos, o que eles entendem como puramente artificial, mas sim, minorar tanto quanto possível a predominância do caciquismo interno, da instrumentalização dos partidos pelo poder econômico privado, da disputa negocial por posições de poder e do oportunismo individualista. Propõem-se, com esse objetivo, as seguintes medidas mínimas:

Proibição de o parlamentar eleito mudar de partido, a partir da data da eleição e durante toda a legislatura (alterar a redação do art. 26 da Lei nº 9.096/2005).

Ainda, proibição de os partidos receberem doações, devendo manter-se exclusivamente com as contribuições de seus filiados e os recursos do Fundo Partidário, o que implica em mudança no Código Eleitoral.

c) Propostas da OAB relacionadas ao sistema eleitoral

A Justiça Eleitoral terá o poder de fixar um limite máximo de despesas de campanha dos candidatos, em cada eleição, bem como de pagar, a título de reembolso, uma quantia determinada, variável conforme a eleição, a cada candidato cujo patrimônio e cuja renda tributável não sejam superiores a determinado montante, desde que o candidato tenha recebido, na eleição, pelo menos 5% (cinco por cento) da totalidade dos votos válidos no distrito.

A Justiça Eleitoral fixará, para cada eleição, o montante máximo de doações que cada candidato está autorizado a receber. A infração a essas

disposições impedirá o candidato eleito de tomar posse no cargo e, se já tiver sido empossado, acarretará a perda do mandato. Ainda, revogação popular de mandatos eletivos (recall), um tipo de consulta popular para definir se o parlamentar prossegue, ou não, com o mandato, já objeto da Proposta de Emenda Constitucional nº 0073/2005, oriunda da Ordem dos Advogados do Brasil e em tramitação no Senado Federal.

Na proposta de emenda constitucional nº 73/2005, em tramitação no Senado, a revogação popular de mandatos eletivos diz respeito não só aos membros do Congresso Nacional, mas também ao presidente da República. Por essa proposta, todos os membros eleitos em cargos públicos seriam avaliados periodicamente, através de referendo e, de acordo com o desempenho atingido, poderiam perder seus mandatos para seus suplentes. Tais medidas, cabe lembrar, estão longe de serem consideradas novidades revolucionárias, o mecanismo já é conhecido no meio político de alguns países como os Estados Unidos, a Suíça e a Venezuela.

De acordo com a proposta da OAB, o prazo de inelegibilidade do governador e do vice-governador de Estado e do Distrito Federal, do prefeito e do vice-prefeito, que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, deve ser contado a partir do trânsito em julgado da decisão condenatória e não a partir do término do mandato para o qual tenham sido eleitos (alterar o disposto no art. 1º, I, alínea C da Lei Complementar nº 64, de 1990)

O mesmo deve ser estabelecido para “os que tenham contra sua pessoa representação julgadas procedentes pela Justiça Eleitoral, transitada em julgado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político” (alterar a Lei Complementar nº 64, de 1990, art. 1º, I alínea D).

Em relação à verticalização, regra a ser inscrita no Código Eleitoral, que entrou em vigor com a aprovação da Emenda Constitucional nº 52, de 08(oito) de março de 2006, que deu nova redação ao § 1º do art. 17 da Constituição Federal, admitindo que os partidos políticos façam coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas de âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, a OAB propõe como medida indispensável e de coerência a quebra dessa medida em relação ao tempo de ocupação do rádio e da televisão pelos partidos políticos, nas eleições estaduais, distritais e municipais. Ou seja, o tempo de

ocupação gratuita de rádio e de televisão, nessas eleições, será computado com base na distribuição de cadeiras entre os partidos em cada Casa Legislativa, estadual, distrital ou municipal.

Para a OAB, as coligações partidárias devem ser abolidas nas eleições proporcionais (para a composição da Câmara dos Deputados, das assembleias legislativas dos Estados, da Câmara Legislativa do Distrito Federal e das câmaras municipais), a fim de se evitar que os votos dos eleitores sejam computados promiscuamente para todos os partidos da coligação, o que fere o princípio da votação proporcional. A OAB propõe ainda, que o mandato dos senadores seja reduzido para quatro anos e que haja abolição dos suplentes de senadores.

Apresentados os modelos de Reforma Política propostos pelo Congresso Nacional e pela OAB, ambos em tramitação na Câmara dos Deputados, é possível perceber que as medidas presentes na Reforma Política do Congresso Nacional possuem como consequência primária o fortalecimento dos partidos políticos, enquanto a OAB procura fortalecer as formas diretas de representação.

Na conclusão deste trabalho, de forma mais detalhada, apontaremos com base nos modelos de democracia expostos e autores que tratam especificadamente do tema da Reforma Política, quais as diferenças entre os dois modelos de reforma analisados; quais as consequências previstas, caso haja a aprovação desses modelos de reforma, e se essas medidas contribuem ou não para o fortalecimento do atual sistema de representação brasileiro.

CONCLUSÃO

Com a análise dos modelos de democracia representativa constituídos ao longo da modernidade, e dos temas que envolvem a Reforma Política em tramitação no Congresso Nacional, nosso objetivo neste trabalho não pretendeu em momento algum ser exaustivo em suas conclusões, mas apresentar uma série de informações que nos permitissem perceber os rumos e as possibilidades desta reforma em relação ao fortalecimento do sistema democrático do Brasil. Nosso problema central, durante a realização deste trabalho, foi o de verificar se as propostas de reforma que temos são suficientes para cumprir a idéia de representação, ou seja, tornar os eleitores mais próximos de seus representantes, fazer com que eles se sintam de fato representados em uma sociedade altamente fragmentada como pudemos observar. Neste sentido, também quisemos investigar que tipo de modelo de democracia orienta os propósitos das agendas de reforma política em discussão hoje no Brasil.

Em sintonia com Lijphart (2003), qualquer proposta de reforma da representação deve ter como meta o fortalecimento das características consensuais da ordem política brasileira, dado que, embora teoricamente possamos ser classificados como pertencente ao modelo consensual de democracia, na prática, como vimos, é o modelo majoritário que se impõe. De modo mais preciso, reformas adequadas deveriam devolver a integridade do modelo consensual, eliminando as suas ambigüidades reais entre nós, na direção de sua proximidade com o movimento da sociedade. Dentro dessa perspectiva, para o aperfeiçoamento de nossa democracia, muito mais que pensar em reforma apenas para o fortalecimento dos partidos, com certeza um gargalo de nosso sistema representativo, seria necessária a iniciativa de uma reforma geral das instituições políticas com capacidade de produzir impactos no comportamento político dos nossos agentes. Mais precisamente: uma reforma institucional com capacidade de interferir nos padrões de interação política dos representantes eleitos para atuarem como agentes políticos em nome da sociedade. Todas essas questões são relevantes para o jogo da representação, porque incidem sobre as capacidades dos cidadãos e dos representantes de encetarem um jogo com legitimidade e eficácia, afetando ainda a distribuição de preferências dos eleitores e de recursos entre os atores e os

resultados do jogo político. Uma verdadeira reforma teria que ter como questão principal garantir que a representação seja cada vez mais democrática.

O projeto da Reforma Política que tramita no Congresso, denominado de PL 1210/07, foi amplamente discutido pela Comissão Especial de Reforma Política, constituída em 2003, e tem encontrado enorme resistência em sua aprovação. O enfoque deste projeto, já especificado em capítulo anterior, é o fortalecimento do sistema partidário. Seus temas centrais são os seguintes: voto em listas fechadas, financiamento público de campanha e fidelidade partidária. Basicamente, esses três tópicos resumem a Reforma Política Brasileira em discussão no Congresso, revelando o seu caráter meramente pontual. Em momento algum procedeu-se a uma discussão mais ampla sobre o conjunto de nossas instituições políticas, de suas relações internas e com a própria sociedade. Essa natureza pontual da proposta de Reforma evita temas que poderiam polarizar os próprios partidos, como a discussão do voto distrital, do voto facultativo, da reeleição, das iniciativas populares ou das relações Executivo-Legislativo-Judiciárias. Sequer acena para a percepção de uma crise do sistema representativo diante das transformações sociais em curso no mundo e no Brasil.

Examinemos rapidamente o tema da reeleição presidencial. Para alguns analistas, um elemento de enfraquecimento do sistema representativo entre nós. Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi (1999) afirmam que o Executivo já assume o seu mandato pensando em como agir para garantir votos para as medidas que deseja implementar e buscando bases para a reeleição. Esta seria uma das razões de todo o processo de barganhas entre executivo e legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Na verdade, a necessidade de uma grande coalizão para permitir o exercício do governo, leva o Executivo a um processo de barganha política que interfere decisivamente na própria capacidade de vocalização, pelos partidos, de interesses sociais. Em suma, os partidos trocam a sua capacidade de representação pela capacidade de participar de um governo, com o objetivo de permitir a sobrevivência da coalizão e de seus deputados e senadores nas eleições seguintes. Tanto o Executivo quanto o Legislativo se entregam ao puro cálculo do poder e da viabilização da reeleição.

Nessas circunstâncias, os deputados e senadores tendem a reduzir o escopo de qualquer reforma ou evitar qualquer discussão mais aprofundada a respeito de mudanças que possam afetar seus futuros eleitorais. A pobreza da

proposta reflete, precisamente, essa incapacidade para o pensamento a longo prazo e a necessidade de negociações em torno de pontos que detêm baixa capacidade de interferir no jogo conhecido pelos próprios representantes e pelos próprios partidos. Ainda assim, a Reforma Política permanece fora da pauta prioritária, tanto do Legislativo quanto do Executivo, apesar das retóricas declarações a respeito de sua necessidade urgente.

Mas, com base nos modelos de democracia analisados, na hipótese de sua aprovação, em que direção essa reforma nos levaria? O mero fortalecimento dos partidos poderia nos levar, em princípio, ao modelo elitista de Weber e Schumpeter (1984). Afinal, é deste modelo – normativo, diga-se de passagem -, a visão dos partidos como responsáveis pela condução do sistema político e pela seleção de lideranças responsáveis. Tal visão assenta-se na premissa da incapacidade das massas para participarem mais efetivamente do jogo político, limitando-se à participação nas eleições para a escolha de representantes. Daí a importância dos partidos, de acordo com Weber (2004):

Essa não parece ser, no entanto, a intenção, ou o objetivo, dos propositores da Reforma em discussão. O fato é que o debate em torno da Reforma não mobiliza nenhuma das premissas do modelo elitista, uma vez que nenhuma reflexão mais ambiciosa é feita para sustentá-la. Ou seja, os propositores da Reforma ignoram qualquer das grandes premissas dos modelos mais normativos analisados. Trata-se de uma reforma feita unicamente com a intenção imediata de fortalecer os partidos, diante da sociedade e do Poder Executivo. Ela não implica a utilização de uma premissa pessimista sobre as possibilidades de organização da sociedade. Simplesmente desconhece essa afirmação ou essa discussão.

Caso aprovada, ela nos aproximaria, provavelmente, do que O'Donnell (1991) denominou de Democracia Delegativa. Para O'Donnell, a transição de regimes autoritários para governos eleitos democraticamente não encerraria a tarefa de construção democrática, ou seja, ainda seria necessária uma segunda transição até o estabelecimento de um regime democrático. A falta de instituições efetivamente democráticas e o estilo de governo de presidentes eleitos em vários países que saíram de regimes autoritários, particularmente da América Latina, caracterizam uma situação em que, mesmo não havendo ameaças iminentes de regresso ao autoritarismo, torna difícil avançar para a consolidação institucional da democracia. O estudo desses casos sugere a existência de um tipo peculiar de

democracia, em que a delegação prevalece sobre a representação, razão pela qual o autor denomina esse modelo de democracia delegativa.

As democracias delegativas não são democracias consolidadas ou institucionalizadas, mas podem ser duradouras. Na maioria dos casos, não se vislumbram ameaças iminentes de uma regressão autoritária aberta, mas tampouco se vislumbram avanços em direção a uma representatividade institucionalizada; finalmente, argumento que estamos em presença de um importante efeito de interação: a profunda crise social e econômica que a maioria desses países herdou de seus antecessores autoritários multiplica poderosamente as conseqüências de certas concepções e práticas que conduzem na direção da democracia delegativa, e não representativa (O'DONNELL, 1991, p. 26).

A democracia delegativa se caracteriza por Instituições não formalizadas, mas fortemente atuantes através da prática do clientelismo, do patrimonialismo e certamente, da corrupção. Nesse modelo, o governante eleito não precisa lembrar suas promessas de campanha, pois possui carta branca ao ser eleito para governar conforme julgar mais conveniente. Na democracia delegativa prevalece o tipo de representante que age por interesses particulares e se apresenta como acima de todas as partes: isto é, dos partidos políticos e dos interesses organizados. A prestação de contas à sociedade torna-se desnecessária, pois essa idéia é visualizada apenas, como impedimento a plena autoridade do governante, já supostamente conferida, quando a ele foi delegado o poder de agir em nome de toda a sociedade.

Dentro da perspectiva da democracia delegativa é clara a distinção entre representação e delegação. Ou seja, não escolhemos representantes que deverão governar se pautando pelo consenso da maioria e, por isso, tendo como responsabilidade prestar contas de suas ações. Apenas, delegamos aos nossos representantes o direito e a responsabilidade pelos destinos da coletividade, limitando a participação política dos eleitores (delegadores) à eleição. Assim, os partidos não mais precisam ter ideais, mas serem fortes o suficiente para ganharem as eleições. Os mais fracos são excluídos e assumem o poder aqueles que se mostram mais competentes na luta por votos. O povo, nessa teoria, é somente capaz de dar o poder, nunca de compartilhá-lo.

Considerando as afirmações de O'Donnell (1991), o Brasil vive ainda uma democracia delegativa, isto é, uma democracia sem que a idéia de representação tenha se materializado em instituições e procedimentos adequados às suas exigências.

Na perspectiva de Habermas (1995), já explorada no capítulo anterior, delegação implica a posse de posições de poder para um jogo comandado pela empobrecida linguagem do poder. Nesse sentido, o termo de O'Donnell (1991) torna-se bastante apropriado, porque é possível a sua vinculação à questão mais geral posta pela crise da representatividade, e da posição do subsistema político nas sociedades atuais. Em outros termos, a reforma visa fortalecer agentes em posições de poder, porém, não vai além disso, pois essa reforma desconhece os temas levantados por autores como Habermas (1995), Rawls (2000) e Leydet (2004), a respeito da posição do subsistema político e da crise de representação própria das sociedades contemporâneas. Tal desconhecimento faz com que as reformas propostas se atenham apenas aos limites do subsistema político, a saber, que ela incida apenas sobre procedimentos do próprio subsistema político. A pobreza da linguagem do poder não é desafiada em nenhum momento, o que impede qualquer intenção mais clara e efetiva de perseguir novas formas de relação da sociedade com a sua representação política. O subsistema, fortalecido pela delegação – que reclama a sua legitimidade invocando a representação – torna-se ainda mais fechado à sociedade.

Se Habermas, e outros estão certos a respeito da natureza das nossas sociedades contemporâneas, incluindo o Brasil, e se existe uma crise de representação conforme nos apontou Leydet (2004), a idéia de representação deve ser repensada. Não é mais possível imaginar uma reforma política no sentido tradicional da representação, que supunha a capacidade da nação ou da sociedade inteira de se fazer presente na cena política, de forma contínua e plena. Para continuarmos com Habermas, a idéia do povo e da nação como sujeitos autorizava essa percepção da representação política como representação desse sujeito – o povo ou a nação – em movimento. No entanto, essa percepção, subjetivista das sociedades contemporâneas já não seria adequada para dar conta de suas características básicas e estruturais. A crise de representatividade surge, precisamente, das profundas alterações sofridas pelas sociedades contemporâneas,

do mesmo modo que muda a posição do subsistema político em relação à sociedade.

A segunda proposta de Reforma Política que tramita no Congresso Nacional foi encaminhada por membros da OAB – Ordem dos Advogados do Brasil, a qual reúne novos temas ou novas possibilidades de articulação do sistema político com as sociedades. Seus temas centrais são os seguintes: a) Efetivação da soberania popular: maior participação da sociedade, tanto na elaboração de leis, como na atuação dos parlamentares. Dentro da proposta, as formas de exercício direto da soberania - plebiscito, referendo e iniciativa popular -, não necessitariam mais da autorização do Congresso Nacional para serem realizadas. Assim, as formas de consulta da população seriam realizadas independentemente do Poder Legislativo, e permitiriam que com o tempo elas adquirissem uma lógica própria. b) Mudança no sistema partidário: a proibição do parlamentar eleito de mudar de partido, a partir da data da eleição e durante toda a legislatura, e o fim das coligações partidárias, na tentativa de se evitar que os votos dos eleitores sejam computados para todos os partidos da coligação, interferindo no princípio da votação proporcional. c) Mudança no sistema eleitoral: a proibição de os partidos receberem doações, devendo manter-se exclusivamente com as contribuições de seus filiados e os recursos do fundo partidário e a fixação de um limite máximo de despesas de campanha dos candidatos e a revogação popular de mandatos eletivos não só aos membros do Congresso Nacional, mas também ao presidente da República.

Em comparação com a proposta de reforma feita pelo Congresso Nacional, a reforma da OAB também não pode ser considerada uma reforma ampla, pois deixou de lado a discussão sobre o conjunto de nossas instituições políticas, de suas relações internas e com a sociedade. Ainda, temas importantes para um debate de reforma, por exemplo, a questão da reeleição e das relações Executivo-Legislativo-Judiciárias. Ela incide, porém, sobre aspectos importantes da forma democrática delegativa do nosso sistema de representação.

A reforma da OAB, diferentemente da do Congresso Nacional, estabelece uma comunicação mais avançada, entre a população e o Congresso. Proíbe o financiamento de campanha, visando uma aproximação com a sociedade e não mais com o sistema econômico e procura romper com o isolamento do sistema político, que parece comandado de forma autopoietica através da linguagem do

poder. Movidos pela linguagem do poder, nossos representantes visualizam apenas questões referentes ao poder – sua aquisição e permanência. Por isso, nossos representantes - deputados e senadores - não conseguem superar o foco mínimo que é o aperfeiçoamento da política partidária, quanto mais alcançar questões que estão fora desse sistema de poder, como é o tema da representação.

Ao propor uma maior abertura e articulação do subsistema político com a sociedade, a OAB demonstra uma sensibilidade maior em relação ao temas que cercam a discussão contemporânea do tema da representação. Conforme analisamos em capítulos anteriores, de acordo com Habermas (1995), e Rawls (2000), no momento em que o sistema político é percebido apenas como um subsistema entre tantos outros, e não mais dotado da capacidade de “representar” a sociedade no seu sentido tradicional, é indispensável a criação de formas de comunicação entre os vários subsistemas para garantirmos a efetivação de resultados consensuais para a maioria da sociedade. Tais consensos só poderão emergir com a criação e aperfeiçoamento constante de mecanismos que mantenham o sistema político representativo capaz de conectar-se à esfera pública, às arenas de discussão da sociedade, de maneira a orientar a produção do direito, ou seja, a transformação dos consensos formados na sociedade em lei, com sua validade e facticidade. Essa medida confere uma nova importância à esfera pública, que passa a ter como papel principal a função de impedir que o sistema de poder se feche em si mesmo.

Ao propor mecanismos que aperfeiçoem a comunicação entre o subsistema político e a sociedade, valorizando as formas diretas de representação, a OAB se aproxima mais das preocupações do modelo de democracia deliberativa de Habermas (1995), e Rawls (2000), construindo uma proposta de reforma mais sensível a essa realidade de um sistema fragmentado. Na impossibilidade de existência de uma democracia direta, como no modelo antigo, a criação de mecanismos que reforcem essa idéia de representação torna-se uma tentativa real de resposta aos cidadãos que se sentem à margem das decisões tomadas por seus representantes. A ruptura dessa linguagem autopoiética do poder, supondo uma representação mais direta e conferindo maior transparência ao sistema político, permite que ele se livre de girar apenas pela órbita do poder, rompendo com esse encapsulamento existente nos modelos de democracia constituídos na modernidade.

Mediante toda a conjuntura que cercam as propostas de Reforma Política no Brasil, é mister a seguinte pergunta: será possível uma Reforma Política? Necessário não quer dizer possível, infelizmente. Como vimos, existem duas propostas de Reforma Política. A primeira, de origem do Congresso Nacional que caminha para o fortalecimento de uma democracia delegativa, uma vez que foi construída através da linguagem do poder, visando apenas à aquisição e permanência do poder, e por apontar mudanças que quase exclusivamente conduzem para o fortalecimento dos partidos políticos diante da sociedade e do Poder Executivo. A segunda, da OAB que se aproxima mais do modelo de Democracia Deliberativa de Habermas (1995), e Rawls (2000), já que valoriza as formas diretas de representação e rompe com essa linguagem autopoiética do poder.

Embora a proposta da OAB configure o caminho mais promissor em relação ao tema da representação, mesmo a proposta do Congresso Nacional pode ser considerada uma tentativa de avanço, de se fazer algo, frente à insatisfação da sociedade em relação ao sistema de representação. Ambas as propostas, no entanto, passam pela aprovação de atores que têm como princípio básico a própria permanência do poder, ou seja, que atuam pela linguagem do poder. Por isso, qualquer tentativa de mudança mais profunda no sistema político atual nos parece distante. Nossa afirmação se deve ao fato de não ser possível a realização de uma reforma que vise aprimorar as formas de representação, e atender às reais expectativas da sociedade, e ao mesmo tempo, garantir o sucesso de seus propositores na disputa eleitoral.

A incerteza do sucesso nos próximos pleitos eleitorais, caso haja aprovação da reforma política, é o que faz com que nossos deputados e senadores não tornem a reforma política, matéria prioritária na pauta do Congresso Nacional. Se despir dessa linguagem do poder e envolver o tema da representação e da participação popular, como forma de tornar representantes e representados mais próximos, e cientes de seus deveres e direitos, é o primeiro passo para que possamos ver consolidada uma reforma política que seja sensível à percepção de uma crise do sistema representativo diante das transformações sociais em curso, no mundo e no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**. Revista Dados, Rio de Janeiro, IUPERG. v. 31, 1988.

ANASTÁCIA, Fátima; NUNES, Felipe. A Reforma da Representação. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTÁSIA, Fátima (Org.) **Reforma política no Brasil**. . Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. 271p.

ARISTÓTELES. **A política**. Rio de Janeiro: Edições de Ouro, 1951. 295p.

AVRITZER, Leonardo; ANASTÁSIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. 271p.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 3. ed. Brasília: UNB, 1991.

_____. Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL, **Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Portal**. Disponível em: <www.camara.gov.br> . Acesso em: 06 jul 2007.

DAHL, Robert A. **Democracia**. Temas e debates. Trad. Teresa Braga. Lisboa: Atividades Editoriais Ltda, 1999.

_____. **Poliarquia**: participação e oposição. Trad. Celso Mauro Paciornik. São Paulo: EDUSP, 1997.

DALMORO, Jefferson; FLEISCHER, David. Eleição proporcional: os efeitos das coligações e os problemas da proporcionalidade. In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério (Org.). **Partidos e coligações eleitorais no Brasil**. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 2005.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica de democracia**. Trad. Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. São Paulo: Edusp. 2002.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**. Trad. Flávio Beno Siebeneicher. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. **A inclusão do outro**. Trad. George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

_____. Três modelos de democracia. **Revista Lua Nova**, São Paulo, CEDEC, v. 36, 1995.

HELD, David . **Modelos de democracia**. Trad. Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987. 297p.

HEGEL, G.W.F. **Fenomenologia do espírito**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

INTERLEGIS. Disponível em: <www.interlegis.com.br> .Acesso em: 06 ago 2007.

KANT, I. **Crítica da razão prática**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

LEYDET, Dominique. Crise da representação. In: CARDOSO, Sérgio (Org.). **Retorno ao republicanismo**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004. 231p.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Trad. Roberto franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. **As democracias contemporâneas**. Lisboa: Gradiva, 1989.

LIMA JR, Olavo Brasil de. **Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80**. São Paulo: Loyola, 1993.

LIMA, L.C (Org). **Teoria da cultura de massa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

LOCKE, John. Os clássicos da política In: WEFFORT, Francisco C. (Org). **Os clássicos da política**. São Paulo: Editora Ática, 1996.

_____. **Segundo tratado sobre o governo**. São Paulo: Nova Cultural, 1974.

MACPHERSON, C. Brough. **A democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MADISON, J.; HAMILTON, A.; JAY, J. **O federalista**. São Paulo: Abril, 1987. (Coleção Os Pensadores).

MAINWARING, Scott. **Sistemas partidários em novas democracias**. O caso do Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

_____. Políticos, partidos e sistemas eleitorais. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 29, 1991.

MARENCO, André. Migração Partidária. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTÁSIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**: Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARX, Karl. **Manuscritos econômicos filosóficos de 1844**. São Paulo: Martin Claret, 2003.

MOÍSES, José Álvaro. **Os brasileiros e a democracia**. São Paulo: Editora Ática, 1995.

_____. A desconfiança nas instituições democráticas. **Opinião Pública**, Campinas, v. XI, n. 1, p. 33-63, mar. 2005.

NEGRI, Antonio. **O poder constituinte**. Ensaio sobre as alternativas da modernidade. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

NICOLAU, Jairo. Lista Aberta- Lista Fechada. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTÁSIA, Fátima (Org.) **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

NICOLAU, Jairo. **Multipartidarismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1996.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Conselho Federal. **Portal**. Disponível em: < www. oab. Org.Br > Acesso em: 20 abr. 2007.

O`DONNELL, Guilherme. Accoutability Horizontal e Novas Poliarquias. **Revista Lua Nova**, v. 44, São Paulo, CEDEC , p. 27-52, 1998.

_____. Democracia Delegativa? **Revista Novos Estudos**, São Paulo. CEBRAP, Editora Brasileira de Ciências Ltda, v. 31, p. 25-40, 1991.

OFFE, Claus . **Capitalismo desorganizado**. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e social democracia**. São Paulo: Companhia da Letras, 1989.

RAWLS, John. **O Liberalismo político**. São Paulo: Editora Ática, 2000.

ROUSSEAU, J.J. **Do contrato social: princípios de direito político**. 4. ed. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1987.145p.

SALLUM, JÚNIOR; Brasília; GRAEF, Eduardo; LIMA, Elizabeth G. Eleições presidenciais e crise do sistema partidário. **Lua Nova**, São Paulo, n. 20,1990.

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: Editora FGV, 2006.

SCHUMPETER, J.A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Zahar,1984.

SciELO. **Biblioteca eletrônica**. Abrange uma coleção selecionada de periódicos científicos brasileiros. Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em: 03 ago. 2007.

SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (Org.) . **Reforma política**. Lições da história recente. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

VIANNA, Luiz Werneck. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. 12.ed. São Paulo: Cultrix , 2004.

WEFFORT, Francisco. **Os clássicos da política**. São Paulo: Editora Ática, 1996. V.1 e 2.

WIKIPEDIA. **Enciclopédia livre digital**. Disponível em: < <http://pt.wikipedia.org> > .Acesso em: 10 ago. 2007.