

## **DEMOCRATIZAR A DEMOCRACIA: participação popular como meio de superação dos obstáculos a consolidação democrática no Brasil**

Natal dos Reis Carvalho Junior<sup>1</sup>  
Juvêncio Borges Silva<sup>2</sup>

**RESUMO:** O Brasil em sua Constituição funda-se como Estado Democrático de Direito. A democracia brasileira, entretanto, tem padecido de uma grave rejeição à classe política em razão de a população não se sentir representada pelos eleitos. Problemas no sistema eleitoral e a pouca participação do cidadão na vida do Estado têm aprofundado esse distanciamento entre povo e classe política. Este estudo quer ampliar a compreensão desse fenômeno. Ao final, pondera-se sobre alternativas em face das deficiências do modelo representativo atual, do sistema proporcional e do presidencialismo de coalizão, dando lugar a uma democracia caracterizada por ampla participação popular. A pesquisa norteou-se pelo método analítico-dedutivo, valendo-se de material bibliográfico consistente em livros, revistas científicas e publicações científicas e informativas disponíveis em sites da internet, os quais foram analisados e cotejados, possibilitando as conclusões aqui expostas.

Palavras-chave: democracia; política eleitoral; representatividade; democracia participativa.

**ABSTRACT:** Brazil in its Constitution is based like Democratic State of Right. Brazilian democracy, however, has suffered from a serious rejection of the political class because the population does not feel represented by the elected ones. Problems in the electoral system and the low participation of the citizen in the life of the State have deepened this distance between people and political class. This study wants to broaden the understanding of this phenomenon. In the end, alternatives are considered in the face of the shortcomings of the current representative model, the proportional system and coalition presidentialism, giving rise to a democracy characterized by broad popular participation. The research was guided by the analytic-deductive method, using bibliographic material consisting of books, scientific journals and scientific and informative publications available on internet sites, which were analyzed and collated, making possible the conclusions presented here.

Keywords: democracy; electoral politics; representativeness; participatory democracy.

---

<sup>1</sup> Advogado e Professor dos cursos de Direito e Serviço Social do Centro Universitário da Fundação Educacional Guaxupé; Professor do Curso de Pós Graduação em Serviço Social da UNIFAE; Especialista em Ciências Criminais pelo Centro Universitário Curitiba; Especialista em Administração Pública e Gerência de Cidades pela Faculdade Internacional de Curitiba; Mestrando em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto. E-mail: [reticenciasguaxupe@hotmail.com](mailto:reticenciasguaxupe@hotmail.com)

<sup>2</sup> Pós-doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Doutor pela UNESP, Mestre pela UNICAMP, Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Franca, Graduado em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia de Passos, Docente do Programa de Mestrado em Direitos Coletivos e Cidadania da Universidade de Ribeirão Preto. E-mail: [juvencioborges@gmail.com](mailto:juvencioborges@gmail.com)

## INTRODUÇÃO

Uma das preocupações centrais do legislador constituinte de 1988 foi inserir no texto constitucional os fundamentos necessários e suficientes para sustentar o edifício político-jurídico de um Estado Democrático de Direito, que fosse capaz de romper com o período de autoritarismo do regime militar de décadas anteriores e pavimentar o caminho para a construção de um Estado e uma sociedade verdadeiramente democráticos. O legislador Constituinte deixou clara a opção por uma democracia que se exerce diretamente e também através de representantes eleitos. O sistema político, as eleições diretas e a representação são, portanto, valores importantes dentro da estrutura constitucional e democrática do país.

Ocorre, todavia, que vários fatores acabaram por produzir um sentimento generalizado na sociedade de descrédito da política e dos políticos. Os cidadãos e os movimentos sociais, diante deste descrédito se afastam não só da política partidária, mas da efetiva vida decisória do Estado. As eleições diretas, cuja conquista foi sinônimo de luta são cada vez mais banalizadas e com altos índices de abstenção, em que pese o obrigatório comparecimento para votar.<sup>3</sup> Diante destas constatações é necessário um diagnóstico, ao menos parcial, de causas que justifiquem esse afastamento do cidadão brasileiro da política. O que, afinal, faz com que a política deixe de representar uma esperança de construção social para figurar no campo da indiferença ou mesmo da intolerância? Na busca por essa resposta nos deparamos com outra pergunta: atualmente quem se elege no Brasil? Qual é o perfil dos eleitos que o nosso sistema político produz?

Para isso analisaremos alguns aspectos desse sistema político tentando compreender esse distanciamento. Quais danos o sistema majoritário, proporcional e mesmo o presidencialismo de coalisão trazem para a política? Até que ponto a corrupção é a culpada pelo descrédito da política? Outra pergunta central desse artigo é qual a falta que faz a participação do cidadão na política e na vida do Estado? Quais suas consequências? Ao final se pretende debater os caminhos que possam ser efetivos para uma nova aproximação do cidadão brasileiro não só da política, mas da vida decisória do Estado. A

---

<sup>3</sup> As eleições majoritárias ocorridas no Brasil no mês de outubro de 2016 apontaram um índice de abstenção de 32,5% dos eleitores, e dos que votaram, 14,3% anularam seus votos. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) informou na noite do dia 30 de outubro de 2016 (domingo) que o número de eleitores que não compareceram às urnas no segundo turno das eleições municipais, somado aos votos brancos e nulos, foi de aproximadamente 10,7 milhões de pessoas. (CARAM e RAMALHO, 2016).

construção da democracia idealizada constitucionalmente depende de constante aprimoramento de nossas instituições e também de um permanente debate qualificado que nos conduza a um novo cenário.

## **O AFASTAMENTO DO BRASILEIRO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA**

Um dos pontos que precisa ser enfrentado na construção de um verdadeiro Estado Democrático é a participação popular. Na realidade brasileira é fácil constatar que o cidadão olha com desconfiança para a seara política. Essa realidade fática vai chocar-se com um texto constitucional que pretende uma cidadania inclusiva e de participação popular. Logo, à medida que ocorre um distanciamento do povo, da parte sufragante da população, da participação política, à medida que o cidadão se vê reduzido à moeda de troca por voto, os fundamentos constitucionais do Estado Democrático experimenta uma erosão, pois nesse caso a Constituição deixa de ser “*a soma dos fatores reais do poder que regem um país*” (LASSALE, 2012, p. 27), para se tornar mera “*folha de papel*”. Entretanto, é exatamente este paradoxo que verificamos atualmente no Brasil. O povo ficar alijado de uma participação política efetiva sob a égide de uma Constituição que não seja democrática, como se deu durante a maior parte da história do Brasil, ainda é minimamente compreensível, mesmo que não seja aceitável, mas constitui um paradoxo um Estado democrático no qual não há efetiva participação popular.

## **A POLÍTICA E A DEMOCRACIA NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA**

A Constituição de 1988 já reconhece seu compromisso com a democracia em seu artigo 1º. Marcando a ruptura com um Estado autoritário a atual constituição brasileira não permite dúvidas quanto à formação de um Estado Democrático de Direito. Ainda no artigo 1º da Constituição Brasileira fica consolidada a opção pela democracia quando observados os fundamentos da cidadania e do pluralismo político, respectivamente previstos nos incisos II e V. O parágrafo único consagra o povo como titular de todo poder que pode ser exercido diretamente ou por meio de representantes eleitos. Mas a Constituição ainda abre um capítulo próprio (capítulo IV) para tratar dos Direitos Políticos e um capítulo (V) para tratar dos partidos políticos. Assim, cria-se um sistema

constitucional de proteção à democracia para que esse valor não venha a perecer no Estado Brasileiro.

A atual Constituição Brasileira é fruto de um processo histórico que têm início a partir de 1974, com o Governo Geisel dando indícios de um lento retorno a democracia depois do período militar autoritário iniciado em 1964. Em 1978 o Congresso vota o fim do Ato Institucional número 5, o fim da censura prévia no rádio e na televisão e o restabelecimento do “*habeas corpus*” para crimes políticos. Em 1979 foi aprovada a lei de anistia que era uma grande exigência da oposição e tem fim o bipartidarismo forçado gerando, assim, novos partidos políticos. Em 1982 ocorrem eleições diretas para Governadores e para o Congresso. Em 1985, em eleições ainda indiretas, é eleito o candidato oposicionista Tancredo Neves, que morre antes de tomar posse dando lugar a seu vice José Sarney, um antigo servidor dos militares. Mas apesar da tragédia da morte de Tancredo, a retomada da supremacia civil seguiu sem maiores retrocessos e de maneira relativamente ordenada. A Assembleia nacional Constituinte de 1988 entregou ao país a Constituição mais democrática e liberal de sua história, que por conta disso acaba recebendo o nome de Constituição Cidadã. (CARVALHO, 2016, p. 162-201)

A aprovação da Constituição em 1988 marcava simultaneamente fim e início de diferentes processos políticos no Brasil. Deixava-se para traz uma longa história de autoritarismo político, abuso econômico e exclusão social para dar início a um novo momento de participação política, inclusão econômica e social e busca institucional da dignidade humana. O modelo da Constituição que é promulgada de 1988, definitivamente se pretendia democrático, plural, igualitário e desenvolvimentista. Essas marcas que só se consolidariam com a participação de toda a sociedade. (VIEGAS, 2014, p.135). A sociedade brasileira não ficou indiferente ao surgimento de uma nova constituição. Foi, ao contrário, partícipe importante do processo de retomada democrática. As palavras escritas por Luiz Roberto Barroso ajudam a compreender esse movimento de acolhimento do povo brasileiro pela nova Constituição da República naquilo que ele descreve como “sentimento constitucional”:

O surgimento de um sentimento constitucional no país é algo que merece ser celebrado. Trata-se de um sentimento ainda tímido, mas real e sincero, de maior respeito e até de um certo carinho pela Lei Maior, a despeito da volubilidade de seu texto. É um grande progresso. Superamos a crônica indiferença que, historicamente se manteve em relação a Constituição. E

para os que sabem é a indiferença, não o ódio, o contrário de amor. (BARROSO, 1998, p.25).

A reflexão feita por Barroso em 1998, quando a Constituição completava seus dez anos, deve servir como alerta ainda hoje em relação a esse “sentimento constitucional” dos brasileiros. Passados já quase trinta anos da Assembleia Nacional Constituinte, fica evidente a necessidade de constante debate dos institutos constitucionais para que a democracia idealizada em 1988 não se torne mera referência literal de um ideal utópico, mas torne-se, cada vez mais, algo palpável na vida do cidadão. Teriam os brasileiros ainda hoje esse sentimento de respeito e afeto pelo texto constitucional, especialmente em relação aos institutos democráticos?

Nossa Constituição ser chamada de “Carta Cidadã” se deveu justamente ao fato de contemplar mecanismos de expressão de vontade popular. Afinal a cidadania representa mais do que participação no processo eleitoral. Cidadania demanda indivíduos participantes e controladores da atividade estatal. O constituinte pretendeu deixar claro que o povo está apto a fiscalizar e participar da elaboração e concreção de programas e políticas de gerência da coisa pública, pois isso sim é capaz de conferir eficácia aos postulados democráticos constitucionais. (DIAS, 2001, p.225).

Assim vai ficando claro que no caminho da formação democrática do Brasil é necessário, para além de eleições diretas e um sistema representativo, uma cidadania ativa que coloque o povo em seu lugar devido: o de titular de todo poder.

## **QUEM SE ELEGE?**

Em que pese todo o apreço constitucional por um Estado de participação popular é imperioso notar que o resultado das eleições não reflete a pluralidade da sociedade brasileira. Os eleitos representam interesses que nem sempre correspondem aos da sociedade que por sua diversidade e formação tem outras pautas de valores e preocupações. O voto não tem conseguido reproduzir representantes com o perfil do eleitorado brasileiro. Para esse panorama analisaremos a composição da última legislatura (2015/2018) da Câmara dos Deputados.

Segundo dados da Câmara dos Deputados, dos eleitos para a casa nas eleições de 2014, 80% possuem curso superior. Esse número gera espanto, quando de acordo com o

TSE apenas 5,6% dos 142,8 milhões de eleitores aptos a votar naquele ano possuíam a mesma formação. (MACEDO, 2014).

Em relação à idade, somente 23 Deputados, o que representa 4,5% do total possuem idade de até 29 anos, contra quase metade da população brasileira nessa faixa etária (aqui é preciso considerar que a idade mínima para a eleição é de 21 anos). 73,5% dos Deputados Federais Brasileiros possuem idade entre 30 e 59 anos. 22% da Câmara (112 parlamentares) possui idade acima de 60 anos, contra 13% da população. Assim, o congresso, de acordo com as estatísticas do IBGE, é mais envelhecido que a população brasileira. (MACEDO, 2014)

A distribuição por sexo também apresenta sérias discrepâncias. Ainda que as mulheres representem mais da metade do eleitorado brasileiro, apenas 10% da Câmara dos Deputados é composta por mulheres. A atual bancada de Deputados Federais é composta por 80% de homens brancos. Entre os eleitos 15,8% se declaram pardos e apenas 4,1% pretos. No total de Deputados, as mulheres pardas representam apenas 1,6% e as pretas 0,6%, Segundo dados do censo de 2010, 43% dos brasileiros se declaram pardos e 7,6% se declaram pretos. (MACEDO, 2014).

Dos 513 Deputados federais, 248 declararam possuir patrimônio superior a 1 milhão de reais. No total os Deputados declararam um patrimônio de R\$ 1,2 bilhão de reais. Os números representam uma média de R\$ 2,4 milhões de patrimônio por deputado. 11 parlamentares declararam não possuir nenhum patrimônio. (REIS, 2014).

## **O AFASTAMENTO DO CIDADÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA**

O perfil médio dos eleitos no Brasil já dá uma primeira demonstração da crise que tem afugentado os brasileiros da política. Os eleitos, em geral, não se parecem com os eleitores. E se o poder emana do povo na prática é exercido por quem não vive a sua realidade. Cumpre-nos, desta maneira, indagar e questionar os mecanismos eleitorais que formam essa realidade desconexa.

O próprio termo “povo” do qual emana todo poder na determinação constitucional pode conduzir a uma falsa impressão de que o povo é uma massa homogênea, desprezando, assim, toda a complexidade da formação social. Aliás, o termo povo tende a se tornar um fetiche na boca de políticos, sociólogos e juristas sem, contudo, conseguir significar muita coisa.

Giovanni Sartori alerta que atualmente o “povo” significa uma sociedade bastante instável, atomizada e sem normas. O sentimento crescente de ausência de comunidades faz com que “povo” torne-se “massas”. O mundo contemporâneo se move tão velozmente que as cidades já não parecem mais ligadas por vínculos naturais. No meio dessa sociedade massificada, o indivíduo se sente solitário, alienado, desarraigado e desprotegido. Como consequência, uma sociedade fragmentada pode ser facilmente mobilizada e manejada. Assim, o poder de fato não pertence ao povo, mas aos que o controlam. (SARTORI, 1965, p.38). Para Sartori a política consistiria justamente em uma afinidade entre governantes e governados, de tal maneira que em um Estado democrático ninguém se sinta inteiramente subordinado ou soberano. Logo, a política tem a missão de ser o vínculo que ligará o cidadão ao poder do Estado.(1965, p.87)

Se o povo passa a ser visto como “massa”, e individualmente o cidadão se sente solitário e não mais integrante de um corpo social, a política já tem um caminho difícil a ser perseguido na busca de afinidade entre povo e governo. Mas o que preocupa é a aparente aceitação pela política e pelos cidadãos desse distanciamento, como se o elo já houvesse sido fatalmente rompido, deixando de um lado os cidadãos e de outro lado o poder do Estado. Se a política não mais consegue unificar esses elementos, se ela não consegue ser capaz de formar essa afinidade, ela passa a ser olhada com desinteresse. Paulo Bonavides muito bem descreve o sentimento de descrédito das instituições de poder:

A falta de ética nas relações públicas de governo, com seu titular cometendo crimes de responsabilidade, espargindo a descrença e desmobilizando o povo, com a perda de fé na classe dominante, da qual todos desconfiam e buscam se afastar-se por um sentimento que já se generaliza. A queda moral das lideranças desenha-se a cada passo em virtude da gangrena de corrupção que invade e afeta os principais órgãos e tecidos do corpo administrativo da nação. (2008, p.433)

Olhando pelo viés da corrupção, Bonavides destaca esse sentimento de distanciamento do cidadão das instituições políticas, sentimento que se confirma quando olhamos a série anual do IBOPE de confiança nas instituições:



**Figura 1: Gráfico da série anual do IBOPE de confiança nas instituições. Dados de 2015 colhidos entre os dias 16 e 22 de julho de 2015. 2002 pessoas maiores de 16 anos entrevistadas em 142 municípios brasileiros, margem de erro de 2 pontos e intervalo de confiança de 95%. Disponível em: [http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Documents/ics\\_brasil.pdf](http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Documents/ics_brasil.pdf)**

Os dados da série e, especialmente, os de 2015 mostram como as instituições relacionadas a vida política e democrática do país (partidos políticos, congresso, governos, eleições e sistemas eleitorais) figuram entre os menos confiáveis para os entrevistados. Em 2015, apenas 17% dos entrevistados dizem confiar nos partidos políticos; 22% no Congresso Nacional; 30% no governo Federal e 33% nas eleições e sistema eleitoral. (IBOPE, 2015).

## **DIAGNOSTICANDO A REALIDADE: POSSÍVEIS CAUSAS DO AFASTAMENTO DO CIDADÃO DA POLÍTICA**

Não são de fácil identificação ou arrolamento causas prováveis que levam os brasileiros a se desinteressarem pela política. A bem da verdade “tanto o sistema político como o econômico devem ser entendidos aqui como expressões limitadas de processos mais profundos que ocorrem naquela esfera usualmente chamada sociedade” (NOBRE, 2013, p. 22). Todavia, não conseguindo a política promover vínculos de afinidade entre os cidadãos e o poder, é possível destacarmos elementos que contribuem para esse afastamento.



## A REPRESENTATIVIDADE DE QUEM REPRESENTA

Nosso modelo democrático ainda é fortemente representativo e na prática limita a participação popular, com raras exceções, ao momento do voto. Uma vez eleito o representante, seu compromisso com o representado é substituído por um mandato em que o representado tem pouca ou quase nenhuma participação. A simbiose entre representantes e representados não existe de maneira palpável. Giovanni Sartori destaca que “necessitamos tanto de eleição quanto de representação. A eleição, em si, não cria um representante. Poderá fazê-lo somente se a pessoa eleita se considerar a si mesma responsável por aqueles que a elegeram e for considerada responsável por eles.” (1965, p.39). Assim, uma democracia em que os representantes não representam produz uma sociedade que pouco participa da vida política e decisória do Estado. A discussão não é recente e nem a percepção de que a democracia representativa deve ser vista com critérios sob pena de perder seu sentido. Jean-Jacques Rousseau já alertou em seu Contrato Social:

A soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alienada; ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade de modo algum se representa; ou é a mesma ou é outra; não há nisso meio termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser seus representantes; são quando muito seus comissários e nada podem concluir definitivamente. São nulas todas as leis que o povo não tenha ratificado; deixam de ser leis. O povo inglês pensa ser livre, mas está completamente iludido; apenas o é durante a eleição dos membros do Parlamento; tão logo estejam estes eleitos, é de novo escravo, não é nada. (1762)

A afirmação de Rousseau é incisiva e marcante: cada vez que o povo não exerce a sua soberania está sendo escravo e só deixa de sê-lo brevemente durante o momento eleitoral.

Norberto Bobbio chama atenção para outro aspecto relevante. Existem diversas formas de representação e é preciso diante delas indagar primeiramente Como representa? Ora, o representante pode ter um mandato extremamente limitado para cumprir uma função específica e esse mandato pode ser revogado pelo representado, ou, por outro lado, o representante pode ter autonomia para agir e receber confiança para interpretar com discernimento próprio os seus interesses. Outra pergunta relevante é que coisa representa? Pois pode representar interesses gerais de cidadão ou pode representar interesses particulares (BOBBIO, 2015, p.76-77).

As indagações de Bobbio são relevantes ao caso brasileiro já que nem sempre fica claro aos olhos dos cidadãos as respostas a essas duas indagações. No modelo representativo brasileiro como se representa e que coisa se representa? Exemplificando as

formações de bancadas parlamentares temáticas (ruralista, evangélica, sindicais, entre outras tantas), produzem uma constante sensação de que os interesses gerais de cidadania e bem comum cedem constantemente espaço a interesses privados ou específicos. O fato de não haverem controles legais específicos do conteúdo da atividade parlamentar e política de modo geral, também propicia um mandato distanciado dos compromissos que foram firmados durante o processo eleitoral.

O texto constitucional brasileiro ao consignar no §1º, do artigo 1º, que todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos gera um pressuposto de aceitação e justificação do poder quando proveniente da vontade popular. Ocorre, porém, que o poder do povo está limitado a escolha direta de seus representantes a cada período de tempo. Uma vez escolhidos, os representantes tomam decisões políticas conforme seu juízo de conveniência e oportunidade a que devem se sujeitar compulsoriamente os representados. (ARAÚJO, 2015, p 267).

Para que a representatividade seja considerada eficiente é necessário que o representado se sinta efetivamente representado e sinta-se participante do projeto coletivo conduzido pelo Estado. Sem isso, a representação somente se destina a justificar e legitimar o poder de poucos, e a sociedade, ainda que intuitivamente, tem percepção desse fenômeno.

## **O SISTEMA PROPORCIONAL**

Sendo a eleição um dos poucos momentos em que o cidadão, ainda que involuntariamente, se vê compelido a participar do processo democrático, os sistemas eleitorais precisam ser claros e fazer sentido aos olhos da população. Aí entra o problema do Sistema Proporcional. Utilizado para eleição de vereadores, deputados estaduais e deputados federais, o sistema proporcional gera uma grande interrogação na cabeça da maioria dos eleitores, mesmo os de maior escolaridade. Se por um lado o sistema proporcional tenta garantir o direito de representação das minorias permitindo a participação dos menores partidos, por outro, os cálculos complexos, as sobras, os coeficientes eleitorais deixam o cidadão confuso com a composição dos parlamentos. Não é tarefa simples fazer entender porque candidatos bem votados ficam excluídos da composição dos eleitos ou porque candidatos com poucos votos conquistam suas cadeiras.

A grande força do sistema proporcional que é garantir a representação partidária, especialmente aos partidos minoritários, não faz nenhum sentido para o eleitor que de modo geral também não se identifica com os partidos políticos. A proliferação de partidos no Brasil embaralha as ideologias fazendo com que poucos partidos consigam se destacar dos demais enfraquecendo as representações partidárias (AMARAL, 2001). Destarte, o eleitor não entende e não valoriza a representação proporcional e fica com um sentimento de que seu voto foi desvalorizado. Em situações como a brasileira, em que dezenas de partidos disputam o voto do eleitor, o sistema proporcional ainda produz um inconveniente adicional que é o fato de os partidos políticos não formarem maioria no parlamento tornando o governo difícil e instável (como trataremos adiante no presidencialismo de coalizão) e a elaboração legislativa morosa e desordenada. Quando o país possui apenas dois ou três partidos o sistema proporcional tende a funcionar melhor porque não gera um esfacelamento do parlamento. (AZAMBUJA, 2005).

Com isso não queremos dizer que exista um sistema eleitoral perfeito, mas que a incompreensão do eleitor ao sistema gera uma dificuldade adicional na aproximação popular do processo democrático eleitoral. O próprio sistema majoritário apresenta inconvenientes, especialmente o sistema majoritário simples ou de um turno que permite eleição mesmo contra a vontade da maioria absoluta. O sistema eleitoral precisa ter não somente uma lógica teórica, mas ser funcional e fazer sentido também aos olhos do cidadão que é o titular do Poder.

Por sua vez, Guillermo O'Donnell indica uma outra modalidade de democracia que é por ele denominada de “democracia delegativa” e que consiste no fato de que aquele

[...] que ganha uma eleição presidencial é autorizado a governar o país como lhe parecer conveniente e, na medida em que as relações de poder existentes permitam, até o final de seu mandato. O presidente é a encarnação da nação, o principal fiador do interesse nacional, o qual cabe a ele definir. O que ele faz no governo não precisa guardar nenhuma semelhança com o que ele disse ou prometeu durante a campanha eleitoral — ele foi autorizado a governar como achar conveniente. (O'DONNELL, 1991, p. 30).

Para O'Donnell, o Brasil é um caso típico de democracia delegativa. Ela convive juntamente com a democracia representativa, pois aquele que é alçado ao poder, o é por meio do voto popular, logo, através de procedimentos democráticos, mas que uma vez chegando ao poder atua como tendo recebido não a incumbência de representar os interesses dos eleitores, do povo, mas atua como se um poder lhe tivesse sido delegado, e

ele, que reúne as condições de exercer o governo ou o mandato parlamentar, deve agir segundo sua conveniência. O que um presidente, numa democracia delegativa e em um governo de coalizão acaba por fazer, é construir uma base de apoio político (alianças), o que acaba perpassando o caminho da corrupção, da política do *toma lá, dá cá*, onde os interesses do povo ficam relegados a um segundo plano, e o povo é colocado à margem da participação democrática.

De tudo o que tem sido noticiado, mormente nos últimos dois anos (2015, 2016 e início de 2017), acerca da corrupção no Brasil, envolvendo a classe política e empresarial, fica claro que o Estado, através dos atores políticos, prestou-se à realização dos interesses de particulares, incluindo políticos e empresários, num total escárnio e desprezo para com o povo e a *res publica*. Neste sentido, ao invés de se denominar a democracia existente no Brasil de “democracia representativa”, talvez fosse mais correto denominá-la de “democracia delegativa”, tendo em vista que a representação de fato não é uma realidade nas práticas políticas no contexto do Estado brasileiro.

Em que pesem os avanços democráticos trazidos pela Constituição de 1988, o que se constata é que as práticas políticas no Brasil ainda estão atreladas às peias de um passado político autoritário, personalista e patrimonialista, ainda muito distante do ideal republicano. A democracia estampada no texto da Constituição da República Federativa do Brasil, aclamada por Ulisses Guimarães como “Constituição Cidadã”, está ainda longe de ser uma realidade no solo tupiniquim, onde grassam práticas políticas enviesadas por interesses pessoais e econômicos de ordem privada, onde o corporativismo e os interesses pessoais contaminam os poderes da República, e onde o povo é tratado com absoluto sarcasmo pelos “donos do poder”.

## **PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO**

Na veia do Poder Executivo reside um problema que deriva do pluripartidarismo e do sistema proporcional, o presidencialismo de coalizão ou governos de coalizão. Em busca de governabilidade parlamentar os governos são fracionados a partidos de ideologias contraditórias ou na maioria das vezes sem ideologia nenhuma, equilibrando-se ao longo do tempo para resistir a pressão não social, mas de “aliados” políticos. Ceder ou governar parece ser um dilema na vida de presidentes, governadores e prefeitos que não conseguem formar um governo técnico e coerente. Se o governo não possui uma força que o apoie

acaba ficando à mercê de todo tipo de manobras para enfraquecê-lo ou derrubá-lo. (AZAMBUJA, 2015). É preciso também deixar claro que existem defensores dos governos de coalizão, pois esses governos evitariam posições radicais polarizadas, facilitando a negociação de soluções. Vejamos nesse sentido Giovanni Sartori:

Polarização significa, em resumo, um “distanciamento”, do tipo ideológico, de esquerda e direita ou de algum outro tipo. Num cenário político polarizado, os eleitores e os partidos são “estranhos entre si”, distantes uns dos outros, o que quer dizer que, para eles, concordar com qualquer coisa é difícil e pouco satisfatório. Nessas condições, uma coalizão é heterogênea e, portanto, não cooperativa, litigiosa e inclinada ao impasse. Inversamente, quando o cenário político é pouco polarizado (caracterizando-se por orientação pragmática), de modo geral eleitores e partidos não se orientam por princípios, não estão distantes uns dos outros, podem, assim, facilmente entrar em acordo e negociar posições. Nessas condições, temos coalizões homogêneas, capazes, portanto, de praticar um jogo cooperativo.” (SARTORI, 1996, p. 75)

Em que pese essas posições, aos olhos da população, esse jogo de compensações em troca de apoio político produz uma sensação de promiscuidade no ambiente de poder do Estado. A ampliação do número de ministérios e cargos quando exclusivamente destinadas a acomodação política gera descrédito no Poder Executivo se mostrando como mais uma razão de distanciamento.

Ademais, grandes coalizões capazes de garantir governabilidade, na prática podem gerar uma séria dificuldade na implementação e racionalização de políticas públicas por conta da divergência nas orientações políticas envolvidas na situação. A existência de grandes distâncias ideológicas dentro da mesma base pode, afinal, acabar não facilitando, mas dificultando a própria governabilidade e a sustentação política e social do governo. (ABRANCHES, 1988). Certamente, o afastamento do cidadão da política reúne muitas outras causas. A corrupção no poder público, o tecnicismo por vezes exacerbado que faz com que o cidadão não compreenda os mecanismos de funcionamento administrativo, a pouca eficiência do Estado na prestação de serviços públicos. A lista não teria fim, mas não é esse o objetivo do presente estudo, mas sim demonstrar que o debate e o aperfeiçoamento constante das instituições não deve cessar no caminho da aproximação do cidadão ao Estado.

## **O NECESSÁRIO REENCONTRO COM A POLÍTICA NA CONSTRUÇÃO DE UM ESTADO DEMOCRÁTICO**

Não há caminhos para a construção do Estado Democrático sem a participação popular. Na medida em que o Estado se torna um feudo governado por uma elite seleta, o povo não se apropriará da coisa pública e se afastará dela. A política a serviço de um estado burocrático, que usa seus instrumentos para perpetuação de poder, não é uma política que, como vimos, seja capaz de encantar o cidadão que, por não conseguir se reconhecer nela, a despreza. Todavia, reconhecer definitivamente que a política não pode ser construída de outra forma é aceitar a apropriação do Estado por poucos. Nosso modelo Constitucional exige democracia e nossa democracia exige participação. Mais do que uma democracia representativa, em que a participação popular se restringe ao voto, necessitamos de uma democracia de participação popular. Em um Estado em que a cidadania é ativa e não peça de retórica ou de teorias abstratas, a política tem condições de novamente tornar-se um elo de afinidade entre a população e o Estado.

## **DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

Se o representante já não cumpre bem a função de representar e o cidadão se sente distante dos mecanismos de poder estatal, resta evidente a necessidade da construção de um novo modelo que promova a conciliação do Poder Público com a sociedade. O diagnóstico e a necessidade de repensar o pacto democrático brasileiro não são recentes. Carmem Lúcia Antunes Rocha já asseverava mesmo antes da promulgação da Constituição:

A verificação da inconciliabilidade da norma emanada de representantes com o interesse dos representados tornou imperativa uma mudança na configuração dos sistemas constitucionais, de forma que o povo pudesse ter a condução da coisa pública através de alguma forma de participação direta, ocorresse tal participação no momento da tomada de decisões normativas superiores, através da consulta direta a ele dirigida sobre tais deliberações, ou ainda, através da gestão dos negócios públicos. (ROCHA, 1986)

A nova fórmula que se busca precisa principalmente se reencontrar com o povo como titular de todo poder. Não é possível mais imaginar uma democracia que só aconteça por intermédio de representantes, ainda mais em face das dificuldades já mencionadas. Paulo Bonavides bem afirma: “Trata-se aqui de fazer valer, em bases permanentes, o princípio da soberania popular, em sua versão de democracia direta, e não apenas representativa, conforme tem sido até hoje, invariavelmente, a praxe e a constante, desde a

promulgação da Carta Magna.” (2011, p. 111). Ora, importante ressaltar que a Democracia Direta em sua fórmula pura não deve ser a solução mais viável para os nossos dias, entretanto é preciso que se encontre o caminho da participação popular.

Aperfeiçoar a interlocução entre Estado e Sociedade Civil depende da implementação de medidas que garantem à sociedade maior participação no acompanhamento e monitoramento das políticas públicas em direitos fundamentais através de canais democráticos de negociação e de decisão, num diálogo plural e transversal entre vários atores sociais e deles com o Estado. (ARAÚJO, 2015, p.273)

Encontrar mecanismos de participação popular significa congregação na vida política e decisória do Estado, espaço para a representação, espaço para a técnica e gestão, mas também espaço para o cidadão que pode e deve se preocupar com as coisas públicas. Esse estímulo precisa brotar sim da sociedade, mas também deve contar com o apoio do Estado, especialmente em defesa da Constituição de 1988, fazendo estimular a participação do povo, titular do poder.

Na verdade, para que serve o Estado? Não apenas para conduzir uma política em princípio orientada para o interesse geral, mas, também, e talvez mesmo antes de tudo, para oferecer um lugar em que o corpo social faça uma representação de seu futuro e, por assim dizer, se conscientize de si mesmo. Ele é para a nação um pouco como o equivalente do cérebro para o corpo humano, o espaço da consciência de si. Quando ele deixa de ser crível, quando não é nem amado, nem mesmo detestado, mas desprezado, olhado como insípido, incolor e inodoro, então é a retenção da desobediência civil que se instaura: manifestantes que quebram sem pudor os bens públicos, cidadãos que fogem do imposto, prefeitos que não querem mais aplicar a lei, como se as decisões do poder legislativo pudessem a partir de agora ser escolhidas à la carte; em resumo, a "res publica", que se abre aos maus ventos. (FERRY, 2015, pp. 47-48).

Quando o Estado estimula a participação popular, ele não está protegendo o aparato administrativo ou eventuais administrações, mas protegendo o próprio Estado que tem seu poder emanado do povo e necessita da vida democrática para continuar existindo da maneira preconizada pela Constituição Federal. Ignorar que a nossa Constituição clama por uma cidadania ativa é construir uma realidade paralela desvinculada dos ditames constitucionais. Anthony Giddens (2003) observa que há o que ele chama de “paradoxo da democracia”, que consiste no fato de que a democracia está se disseminando pelo mundo (...), e, no entanto nas democracias maduras, que o resto do mundo supostamente estaria copiando, há uma desilusão generalizada com os processos democráticos” (2003, p. 81).

Entretanto, para Anthony Giddens (2003), o problema presente na política dos países democráticos não está na democracia, mas na falta de democracia. Assim, afirma ele: “As pessoas perderam de fato boa parte da confiança que costumavam ter nos políticos

e nos processos democráticos ortodoxos. Não perderam, contudo, a fé nos processos democráticos.” (GIDDENS, 2003, p. 81). Afirma ainda: “Num recente levantamento feito nos EUA e nos principais países da Europa ocidental, bem mais de 90% da população declararam aprovar o governo democrático” (GIDDENS, 2003, p. 81). Neste sentido, Giddens propõe que é necessário implementar a *democratização da democracia*.

Para Giddens “Democratizar a democracia significa promover uma descentralização efetiva do poder, onde – como na Grã Bretanha – ele ainda está fortemente concentrado no nível nacional. Significa criar medidas anticorrupção efetivas em todos os níveis” (2003, p. 85). Giddens aponta ainda outras condições para a democratização da democracia, tais como: reforma constitucional e promoção de maior transparência nos assuntos políticos; procedimentos democráticos alternativos que possibilitem que a tomada das decisões políticas se faça o mais próximo possível das preocupações cotidianas dos cidadãos, referendos e promoção de uma vigorosa cultura cívica. (2003, p. 87). Giddens aponta ainda a necessidade de uma mídia independente capaz de informar as pessoas sobre a realidade sócio-política.

Giddens conclui, por fim, que “Nosso mundo em descontrole não precisa de menos, mas de mais governo – e este, só instituições democráticas podem prover” (2003, p. 91). Segundo Giddens, a transparência no que se refere à *res publica* e a participação popular nos processos decisórios de natureza política é de fundamental importância na construção e consolidação da democracia. Neste sentido, é fundamentalmente importante uma harmonização entre o disposto no texto constitucional e a realidade fática. Com propriedade afirma Hesse que “Se o direito e, sobretudo, a Constituição, têm sua eficácia condicionada pelos fatos concretos da vida, não se afigura possível que a interpretação faça deles tabula rasa” (1991, p. 22).

Para Hesse, “Quanto mais o *conteúdo* de uma Constituição lograr corresponder à natureza singular do presente, tanto mais seguro há de ser o desenvolvimento de sua força normativa” (1991, p. 20). Ora, quando consideramos hoje as condições da representação política, do exercício da cidadania, do presidencialismo de coalizão, e de todas as distorções que de sua prática concreta resultam, forçoso é concluir que há um enorme distanciamento do sentido da democracia constante no texto constitucional e sua realização prática, de vez que o povo está cada vez mais alijado de participação democrática, de vez que os senhores do poder político tratam a *res publica* como se fosse sua propriedade privada, exercem governos e atuações parlamentares personalistas. Urge,



portanto, que seja repensado este modelo, e que se abra cada vez mais espaço para a participação popular, que seja difundida uma cultura cívica no país e práticas verdadeiramente republicanas.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

a) A Constituição brasileira possui um firme compromisso com a construção de um Estado Democrático, sendo a própria Constituição um instrumento importante de transição do autoritarismo para a democracia.

b) Para implementação dos ditames constitucionais a possibilidade de eleições diretas possui um relevo bastante significativo sendo um valor imprescindível em nosso país. Contudo, os eleitos produzidos por nosso sistema político pouco se parecem com os eleitores que representam. A Câmara dos Deputados brasileira é formada em média por homens brancos, de boa escolaridade, de meia idade, com patrimônio de R\$2,4 milhões.

c) É possível constatar que existe um distanciamento entre o brasileiro e as instituições políticas e democráticas. Esse distanciamento tem revelado uma falta de credibilidade nas instituições democráticas e de representação política. O brasileiro, de maneira geral reage a política com indiferença ou desconfiança.

d) A participação do brasileiro na vida do Estado também é exígua, na maioria das vezes se limitando ao momento do voto. Uma vez outorgado o mandato, em geral, ele é exercido com liberdade pelo representante que pode decidir, e frequentemente decide, de maneira contrária aos interesses do próprio representado. É difícil distinguir se os representantes exercem seus mandatos de acordo com interesses privados e particulares ou interesses gerais de cidadania.

e) Algumas razões podem ser colocadas em debate na tentativa de diagnosticar o afastamento do cidadão da política. A primeira delas é justamente a baixa representatividade dos representantes. Ou seja, a população não se reconhece nos titulares do poder político.

f) O confuso sistema proporcional também é visto como ilógico para a maioria da população. Os eleitores votam mas não compreendem os que foram escolhidos como eleitos a partir desse processo. Se o sistema eleitoral pretende valorizar a participação das minorias partidárias esse é um valor que não faz sentido para o cidadão devido ao esfacelamento ideológico gerado pela multiplicidade partidária.

g) O presidencialismo de coalizão ou governos de coalizão também produzem uma representação que é refém não da vontade popular ou de pressões sociais legítimas, mas de interesses partidários nem sempre lícitos. A repartição de poder dentro dos governos e a negociação constante com chantagens políticas produzem resultados administrativos incoerentes e descasados de boa técnica.

h) É necessário um reencontro do cidadão brasileiro com a política, pois é a política que promoverá esse elo entre o cidadão e o Estado, fazendo com que a população se interesse pelos assuntos coletivos e participe da construção do destino da coisa pública.

i) Para que o brasileiro volte a interessar-se pelas coisas do Estado é necessário que a população ocupe o espaço público. Nosso modelo de democracia representativa deve ceder cada vez mais espaço a um novo modelo de democracia participativa, que reafirme o povo como titular de todo poder.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, nº1, 1988.

AMARAL, Roberto. Apontamentos para a reforma política: a democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, vol. 38, nº 15, 2001.

ARAÚJO, Roberta Corrêa de. **Legitimidade do Poder Político na Democracia Contemporânea**. Curitiba: Juruá, 2015.

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à Ciência Política**. 17ª ed. São Paulo: Globo, 2015.

BARROSO, Luiz Roberto. Dez anos da Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, nº 214, 1998.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 13<sup>a</sup> ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e terra, 2015.

BONAVIDES, Paulo. Democracia direta a democracia do terceiro milênio. **Estudos de Direito Constitucional em homenagem a Professora Maria Garcia**. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: IOB, 2008.

GIDDENS, Anthony. **Mundo em descontrole**: o que a globalização está fazendo de nós. São Paulo: Record, 2003.

IBGE. **Pirâmide Etária Absoluta. 2014**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao\\_da\\_populacao/2008/piramide/piramide.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2008/piramide/piramide.shtm)>. Acesso em: 22 jan. 2017.

MACEDO, Ana Raquel. Homens brancos representam 80% dos eleitos para a Câmara. **Câmara dos Deputados. Política. 09.10.2014**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/475684-HOMENS-BRANCOS-REPRESENTAM-71-DOS-ELEITOS-PARA-A-CAMARA.html>. Acesso em: 22 jan. 2017.

CARAN, Bernardo, RAMALHO, Renan. Abstencões, votos brancos e nulos somam 32,5% do eleitorado do país. **Disponível em** <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/noticia/2016/10/abstencoes-votos-brancos-e-nulos-somam-326-do-eleitorado-do-pais.html>. Acesso em 16.03.2017.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: um longo caminho**. 21<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

DIAS, Luiz Claudio Portinho. A democracia participativa brasileira. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo, n<sup>o</sup> 37, 2001.

FERRY, Luc. **A Inovação Destruidora. Ensaio sobre a lógica das sociedades modernas**. Tradução de Vera Lúcia dos Reis. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

IBOPE (Brasil) **Índice de confiança social. 2015**. Disponível em: <[http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Documents/ics\\_brasil.pdf](http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Documents/ics_brasil.pdf)>. Acesso em: 23 jan. 2017.

LASSALE, Ferdinand. **O que é uma Constituição?** Edijur: Leme, 2012.

NOBRE, MARCOS. Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

O'DONELL, Guillermo. Democracia Delegativa? In: **Novos Estudos Nº 31**, São Paulo: CEBRAP, Outubro de 1991.

REIS, Thiago. **Quase metade da nova Câmara dos Deputados será formada por milionários.** **06.10.2014.** Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/blog/eleicao-em-numeros/post/quase-metade-da-nova-camara-dos-deputados-sera-formada-por-milionarios.html>>. Acesso em: 22 jan. 2017.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. O referendun e a representação democrática no Brasil. Revista de Informação Legislativa. Brasília, nº 92, p. 13-40, 1986.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social.** Tradução: Rolando Roque da Silva. Edição eletrônica: Editora RidendoCastigat Mores. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cv00014a.pdf>. Acesso em 09/01/2017.

SARTORI, Giovanni. **Teoria Democrática.** Trad. Francisco M. da Rocha Filho e Oswaldo Blois. São Paulo: Fundo de Cultura, 1965.

SARTORI, Giovanni. Engenharia Constitucional: como mudam as constituições. Trad. Sergio Bath. Brasília: Editora da Universidade de Brasília 1996.

SHAPIRO, Ian. **Fundamentos Morais da Política.** Trad. Fernando Santos. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

VIEGAS, Carlos Athayde Valadares. **Legitimidade Democrática da Jurisdição Constitucional: cidadania e pós-modernidade.** Belo Horizonte: Editora D'placido, 2014.