HÁ FUTURO PARA A DEMOCRACIA BRASILEIRA?

IS THERE A FUTURE FOR BRAZILIAN DEMOCRACY?

Ricardo Pinha Alonso[1]

RESUMO: O presente artigo se desenvolve com o escopo de analisar o instrumental e o funcionamento do sistema democrático brasileiro, como o voto, o plebiscito, referendo, iniciativa popular e verificar se tais instrumentos contribuem para a efetividade de uma democracia representativa como é, em geral, o sistema democrático brasileiro. Por outro lado, demonstrar-se-á que o sistema representativo que se analisa carece de muitos instrumentos de participação democráticas nas principais deliberações no interesse do corpo social sendo possível, apesar disso, vislumbrar a possibilidade de otimizar o fluxo no vínculo representantes e representados, mas, com a criação de instrumentos que aproximem o povo das decisões políticas tomadas em sociedade. A análise é descritiva, crítica e propositiva e, enfim, otimista.

PALAVRAS–CHAVE: Democracia representativa; sistema político brasileiro; crise e superação.

ABSTRACT: This This article develops with the scope of analyzing the instrumental and the functioning of the Brazilian democratic system, such as the vote, the plebiscite, referendum, popular initiative and verify if such instruments contribute to the effectiveness of a representative democracy, the Brazilian democratic system. On the other hand, it will be shown that the representative system that is analyzed lacks many instruments of democratic participation in the main deliberations in the interest of the social body. Nevertheless, it is possible to envisage the possibility of optimizing the flow in the bond between representatives and represented more, with the creation of instruments that bring the people closer to the political decisions taken in society. The analysis is descriptive, critical and propositive and, in the end, optimistic.

KEYWORDS: Representative democracy; Brazilian political system; crisis and overcoming.

INTRODUÇÃO

O artigo desenvolve um trabalho que tem como objetivo analisar o sistema democrático brasileiro e a crise política vivida nos últimos anos no Brasil, os problemas de representatividade pelos quais passa a sociedade brasileira e ainda, propor a adoção de procedimentos que podem propiciar experiências efetivamente democráticas no sistema de decisões políticos adotado pelo Estado brasileiro a partir da Constituição de 1988.

[1] Mestre e Doutor (PUC-SP) em Direito Público, Professor no Centro universitário Eurípides de Marília - UNIVEM, nas Faculdades Integradas de Ourinhos-FIO, aprovado no concurso para docente da Universidade Estadual do Norte do paraná - UENP, Procurador do Estado de São Paulo

A democracia é tema sempre atual e está presente nas pesquisas e nos estudos que se desenvolvem nas áreas das ciências políticas, das ciências sociais e nas ciências jurídicas. Os debates são calorosos e muito interessantes. Mas uma preocupação é notável em qualquer discurso: estariam exauridas as práticas democráticas nas sociedades contemporâneas? Enquanto sistema de ordenação política, poder-se-ia dizer que não responde adequadamente às exigências de uma sociedade composta por interesses heterogêneos e, às vezes, inconciliáveis?

São questões que exigem reflexões com fundo sociológico, político e jurídico e muitos são os que se dedicam à análise atualizada do tema com raízes milenares. As teorias que se desenvolveram ao longo do tempo parecem não resistir às novas e complexas relações de poder que se estabelecem e desenvolvem-se nas sociedades e Estados contemporâneos. As sensações mais evidentes apontam para o colapso do sistema político democrático que, teoricamente, oferece boas respostas ao que deve ser o melhor instrumento de titularidade e exercício do poder de determinada sociedade que o institucionaliza na figura do Estado.

Quando se afirma que o "poder" emana do povo e que em seu nome será exercido, percebe-se que no mundo do "dever-ser" tudo está bem resolvido. Todavia, basta uma análise do mundo do "ser" para notar, com absoluta clareza, que o "poder" não é exercido pelo "povo" e que aqueles que o exercem não o fazem em nome do "povo". Não é visível, no momento atual e com os instrumentos de democracia que temos, o vínculo de representatividade entre os titulares do poder e aqueles que o exercem. Parece que o elo foi rompido e o exercício do poder deslocou-se para aqueles que representam outros interesses que não se localizam exatamente na vontade popular e que não tendem à consecução de finalidades de interesse da sociedade.

Importante registrar, por razões metodológicas, que abordagem, ainda que se aproprie de elementos constantes de uma teoria geral, será feita levando-se em consideração o regime jurídico e constitucional brasileiro, instaurado pela Constituição Republicana e Federativa de 1988 que se mostrou incapaz, em todo o período de sua vigência, de garantir a realização das inspirações e aspirações democráticas em nossa sociedade.

O povo, enquanto titular do poder, parece não se sentir representado e o que é pior, o "representante" não se mostra comprometido com aquele que o escolheu para exercício do mandato.

O presente trabalho pretende, como já adiantado, abordar esses temas, de forma descritiva, mas também crítica e comprometida, com a ambição de trazer ao debate, além da preocupação com os rumos da democracia, especialmente no Estado brasileiro onde a experiência tardia parece não encontrar terreno fértil para o seu pleno desenvolvimento.

Nesse ambiente temático, a matriz da pesquisa está associada e é inspirada na obra *O futuro da democracia*, de Norberto Bobbio, que em seus estudos já levantava os olhos à problematização trazida neste trabalho. A democracia, enquanto essência, não pode ser perdida. É necessário praticá-la, em todos os níveis e em todos os meios. É preciso também sedimentá-la e concretizá-la cada vez mais.

Os valores democráticos precisam ser resgatados e complementados com instrumentos capazes de firmá-los de modo cada vez mais consistentes. Não há outro

caminho para o desenvolvimento e emancipação da sociedade que não seja o da prática e conscientização democrática, da efetiva participação popular em todos os níveis do exercício do poder político.

O voto é instrumento importante, não se nega, mas não é o único. Outras práticas democráticas devem ser fomentadas e efetivadas como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, a participação popular em conselhos de políticas púbicas na estrutura da União, Estados e Municípios, isso para fazer referência aos instrumentos expressamente consagrados pela Constituição brasileira, sem deixar de lado propostas de inovações legislativas, inclusive de índole constitucional, para o aperfeiçoamento do sistema democrático brasileiro, com a potencialidade de colocar o povo no centro dos sistemas de decisões, não apenas por meio de seus representantes, mas diretamente, como agentes de decisão e transformação da sociedade na qual estão inseridos.

1. O SISTEMA DEMOCRÁTICO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

A Constituição brasileira de 1988 trazida à luz como resultado de intensa mobilização popular deflagrada no movimento conhecido como "Diretas Já" repercute, sem dúvida, a opção por um Estado democrático. O sistema democrático é apontado como um dos fundamentos do Estado; um dos seus princípios basilares. Já no artigo 1º, aponta a norma constitucional que o Estado que se inaugura é um "Estado Democrático de Direito", com a expressa afirmação, no correspondente parágrafo único que "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

Portanto, a escolha do sistema democrático está à margem de qualquer dúvida. Assim também, é fora de dúvida de que a base da democracia brasileira é conhecida como democracia representativa ou indireta. O povo deve exercer o poder de decidir, com autodeterminação, em geral por meio de seus representantes, mas também, nos termos e pelos instrumentos previstos pela Carta constitucional, diretamente, como ocorre quando apresenta, diretamente ao parlamento, mais especificamente à Câmara dos Deputados, projetos de leis de iniciativa popular. A base, pois, está assentada na democracia representativa que, por sua vez, encontra no voto, na possibilidade de escolha dos representantes populares, sua síntese.

Aqui a democracia manifesta-se pelo voto, primeira expressão de representação, em eleições honestas por meio das quais os membros da comunidade política escolhem seus governantes (ALVES, 2013, pp. 34-35).

Mas o voto, que ocupa posição central na democracia representativa, não é único instrumento consagrado pela Constituição brasileira de 1988. Ele é referido como mecanismo de sufrágio universal e de exercício da soberania popular no artigo 14 do texto constitucional, ao lado de outros elementos que também se inserem no contexto do exercício democrático do poder, como são os institutos do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular. Eis a base da democracia: voto, plebiscito, referendo e iniciativa popular. O primeiro elemento de democracia representativa ou indireta, os demais, como institutos de tomada de decisões diretamente pelo detentor do poder político no Estado brasileiro, sem intermediários.

Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, sendo o plebiscito convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido e, o referendo convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição. Tais conceitos são os constantes da Lei n.º 9.709, de 18 de novembro de 1998 que regulamentar os incisos I, II e III, do artigo 14, da Constituição brasileira.

Entre os instrumentos de exercício da democracia referidos, o voto é utilizado no Brasil em larga escala. Nosso sistema eleitoral leva o povo à constante prática democrática do voto. São eleições nacionais, estaduais e municipais, seja para o cargo de chefe dos respectivos executivos, seja para a composição da Câmara dos Deputados Federais, Senado da República, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais de vereadores. Com a alternância de eleições no plano nacional/estadual que são coincidentes e municipais, há eleições e, consequentemente, a prática do voto como instrumento de decisões democráticas de dois em dois anos.

Entretanto, em relação aos instrumentos de democracia direta acima referidos, a prática já não é constante.

O único plebiscito tendo como objeto temas relevantes foi realizado em 21 de abril de 1993 sobre o regime e o sistema de governo no Brasil, ou seja, monarquia parlamentar ou república presidencialista e foi realizado em decorrência de determinação posta na própria Constituição de 1988, constante do artigo 2.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Quanto ao referendo, o único exemplar de sua utilização, em matéria de grande alcance, foi realizado em 23 de outubro de 2005, sobre a proibição da comercialização de armas de fogo e munições, em razão da aprovação do artigo 35, da Lei n.º 10.826, de 23 de dezembro de 2003, conhecida como Estatuto do desarmamento.

A iniciativa popular também não é utilizada em larga escala. Ao contrário. Registre-se nesse aspecto que há restrições de fundo constitucional (art. 61, §2.º, CF). A iniciativa popular só pode ser validamente realizada pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Pelo que se pôde perceber, apenas questões que tenham a capacidade de grande mobilização popular nacional poderão repercutir em projeto de iniciativa popular. São poucos os exemplos de projetos de iniciativa popular já apresentados e aprovados pelo Congresso Nacional brasileiro, a saber: O primeiro transformado na Lei n.º 8.930/94 tipificando crimes hediondos. O segundo que resultou na Lei Complementar n.º 135/2010, conhecida como lei da ficha limpa. Atualmente está em tramitação no Congresso Nacional mais um projeto de iniciativa popular, apresentado com a proposta de edição de medidas contra a corrupção e capitaneadas pelo Ministério Púbico Federal. São raras, pois, as práticas democráticas brasileiras, quanto aos institutos de participação direta do povo em decisões importantes por meio do referendo, plebiscito e iniciativa popular.

O sistema democrático brasileiro possui, pois, interessantes instrumentos de participação popular nas decisões. Entretanto, é preciso reconhecer que os procedimentos

que colocam o titular do povo no centro das decisões, com exceção do voto em eleições periódicas, não são empregados em escala que permitia o amadurecimento político da sociedade. Pode-se, então, afirmar que o funcionamento da democracia brasileira está a depender, quase que exclusivamente da escolha dos representantes que, em nome do povo, pelo provo e para o povo, deveriam direcionar suas ações.

2. CRISE NO SISTEMA DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

Todavia, como já afirmado, a ideia de que há representantes e representados e um vínculo político democrático entre eles é cada vez mais abstrata. O povo, embora titular do poder, não se sente representado enquanto os escolhidos não se mostram vinculados aos interesses coletivos que decorreriam da representação. O sistema político-representativo está à beira da falência total. Basta, para confirmar, acompanhar os fatos que tomam conta do noticiário político brasileiro nos dias atuais para perceber que a política, que deveria ser exercida em nome dos interesses populares, tem sido espaço para defesa de interesses particulares de grupos econômicos e de defesa de interesses ilícitos e escusos. É lamentável, mas os fatos falam por si e apontam para a existência de uma crise, exatamente no núcleo da democracia representativa, qual seja, no vínculo de representação entre quem elege e quem é escolhido para decidir.

É preciso encontrar alternativas para resgatar os valores democráticos para além do reconh4ecimento de que é mero procedimento para legitimação das decisões tomadas pela sociedade. Há algo de substancial na escolha constitucional por um sistema democrático representativo que transborda o pensamento procedimentalista. O procedimento democrático não tem assegurado efetiva relação de representação e mais, não tem garantido que as necessárias decisões sejam tomadas com a necessária legitimidade.

Paulo Bonavides, tanto como aqui se destaca, afirma que o sistema político representativo passa por intensa crise que pode ser enfrentada a partir da legitimação do povo.

> [...] A legitimidade para vencer essa crise somente pode vir do povo, jamais dos que a provocaram na circunferência da política, a saber, os elementos do corpo representativo, de reputação abalada. Portanto, nem os representantes do povo nem os partidos políticos, na atmosfera moral que respiram, são bastantemente idôneos para legislar e exercitar o poder perante a crise que o país atravessa. (PINTO, 2017, p. 262)

Para o referido autor não é possível restringir a ideia de democracia formal e abstrata da noção de democracia material e efetiva.

Não deve bastar a existência de regras que estabeleçam a forma pela qual as decisões coletivas serão tomadas. Além disso, é preciso garantir a legitimidade substancial dessas decisões, aproximando-as dos valores adotados por uma sociedade. Importante, registrar, contudo, que a democracia também exige forma, mas que não se sustenta e não alcança seus objetivos, senão com a agregação de mecanismos que legitimem as decisões decorrentes do procedimento democrático.

Sarlet também defende o conceito substancial de democracia para além do formal ou procedimental:

> Mas a democracia não se traduz apenas em um conjunto de princípios e regras de cunha organizatório e procedimental, guardando, na sua dimensão material, íntima relação com a dignidade da pessoa humana e com os direitos fundamentais em geral, com destaque para os direitos políticos e os direitos de liberdade (designadamente as liberdades de expressa, reunião e manifestação), para além dos direitos políticos e de nacionalidade. (2016, p. 268).

Bobbio, na clássica obra *O futuro da democracia*, apesar de reconhecer o viés da democracia enquanto procedimento que garante a tomada de decisões vinculativas gerais também aponta à exigência de legitimidade nas decisões:

> No entanto, mesmo para uma definição mínima de democracia, como é a que aceito, não bastam nem a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, nem a existência de regras de procedimento como a da maioria (ou, no limite, da unanimidade). É indispensável uma terceira condição: é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra. Para que se realize esta condição é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. – os direitos à base dos quais nasceu o estado liberal e foi construída a doutrina do estado de direito em sentido forte, isto é, do estado que não apenas exerce o poder *sub lege*, mas o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos "invioláveis" do indivíduo. (1997, p. 20).

Se os representantes eleitos deixam de atender aos padrões sociais de legitimação e distanciam-se do reconhecimento de valores sociais e constitucionais invioláveis, deixam, por consequência, de praticar a democracia representativa, ainda que escolhidos por meio do procedimento constitucionalmente previsto. E por aqui passa, por certo, a notável falta de credibilidade no parlamento e a diminuição da confiança popular.

A questão não passou despercebida por Fernando de Brito Alves quando registrou em sua obra:

> A redução da confiança popular no parlamento é, simbolicamente, o resultado do não cumprimento das promessas da democracia representativa, da surdez dos parlamentares às reinvindicações do homem comum, e do aumento do controle da agenda pública pelos meios de comunicação de massa. (2013, pp. 162-163).

Necessário, pois, aproximar o povo do centro de exercício do poder e, a emancipação política demanda, antes de mais nada, emancipação cultural, educacional, de acesso à informação, além da prática de procedimentos que levarão ao fortalecimento do sistema democrático e a responsabilização, no mínimo política, daqueles que rompem com o vínculo de representação popular atribuído pelo sistema eleitoral. As práticas de democracia direta merecem maior atenção e regularidade.

É a lição de Bonavides:

> Sem instrumentos populares de intervenção governativa, ou seja, privado de mecanismos de qualidade democrática do referendo, do plebiscito, da iniciativa popular e do direito de revogação, o sistema partidário de sustentação da forma representativa entra em manifesta fase de decadência por perda de legitimidade, descrédito e corrupção de seus quadros, sendo de todo impotente para restaurar a normalidade do sistema e dar-lhe o grau de estabilidade e a forma de amparo indispensáveis ao legítimo funcionamento das instituições. (PINTO, 2017, p. 262)

Notável, outrossim, a ausência, em nosso sistema democrático, de poderosos instrumentos de exercício direto do poder político pelo cidadão.

Não há previsão de iniciativa popular para apresentação de proposta de emana à Constituição. A Constituição brasileira, ao referir-se a tal forma de iniciativa legislativa, restringiu-a à apresentação de leis ordinárias e complementares (art. 61, §2º, da Constituição Federal de 1988). Curioso que o instrumento apto a aproximar o povo da maior manifestação da soberania popular já que relacionado com a possibilidade de modificação e aperfeiçoamento da própria Constituição, é dele afastado. Chegamos a uma conclusão que contraria a lógica da titularidade do poder. O povo, titular do poder, não pode exercê-lo para propor alterações em sua grande e principal obra.

Ressente-se também o sistema brasileiro da possibilidade de iniciativa ou legitimação popular para a provocação da Corte Constitucional brasileira, a realizar sua missão de controlar a constitucionalidade de atos normativos do poder público. O artigo 103 da Constituição brasileira, ao relacionar as entidades, instituições e autoridades com legitimação para a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade e Ação Declaratória de Constitucionalidade não fez qualquer referência à legitimação popular. Logo, o povo não recebeu da ordem jurídica constitucional a atribuição para, sem intermediários, questionar e impugnar aos normativos com feições inconstitucionais, embora tenha recebido a atribuição constitucional de apresentar projetos de leis ordinárias e complementares.

3. OUTROS PROBLEMAS E PROPOSTAS PARA O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO

Outros problemas permeiam o sistema político brasileiro e contribuem para o funcionamento deficiente do exercício do poder por seu primeiro e único titular, o povo.

Nosso sistema eleitoral, ainda que atualmente se discuta no parlamento alterações necessárias, está longe de funcionar como catalizador dos verdadeiros problemas da sociedade a serem resolvidos. O sistema de eleição proporcional para Deputados Federais é exemplo perfeito. Os deputados, que exercem a representação popular no congresso Nacional, são escolhidos nos Estados em quantidade proporcional à população de cada Estado, em sistema eleitoral desvinculado de distritos eleitorais. Ou seja, os deputados são eleitos sem qualquer relação necessária com bases territoriais específicas, correspondentes a distritos eleitorais. E, entre as consequências desse modo de eleição certamente encontrar-se-á o distanciamento

entre eleitor e escolhido, além de possibilitar a escolha de representantes que, desvinculados da área territorial de abrangência do distrito eleitoral, que por isso mesmo, desconhecem os reais problemas enfrentados pela população que o elegeu. Esse sistema facilita a eleição das figuras políticas mais conhecidas e que nem por isso estarão comprometidas com a resolução dos verdadeiros problemas enfrentados pela população.

Diante desse cenário, não seria especulação supor que o distanciamento entre povo e representantes populares impossibilita ou, ao menos, dificulta sobremaneira, a prática de mecanismos de controle social sobre a atividade política.

Registre-se, outrossim, que o sistema político-partidário brasileiro está a merecer muita atenção e profundos aperfeiçoamentos. É certo que a República Federativa do Brasil tem no pluralismo político um dos seus fundamentos. Mas o reconhecimento da existência desse valor não poderia implicar na visão natural da coexistência de 35 partidos políticos (conforme pesquisa realizada na página eletrônica do Tribunal Superior Eleitoral: www.tse.jus.br). Não há tantas ideologias políticas, econômicas, sociais a serem defendidas por tantos partidos políticos. Por mais heterogêneos que sejam os interesses da sociedade não se vislumbra como razoável a existência dessa pulverização partidária com a qual a política e a sociedade brasileiras convivem.

Além do mais, a explosão na quantidade de partidos políticos dificulta ou mesmo inviabiliza a própria governabilidade. Os governos federais brasileiros capitaneados pelo regime presidencialista só se sustentam com apoio no parlamento, com extensas coligações e se mantém às custas de necessárias negociações com muitas forças políticas distintas. Logo, tem suas bases marcadas pela precariedade, comprometendo, inclusive, a implementação de propostas vencedoras nos pleitos eleitorais. Os governos movem-se num emaranhado de interesses distintos e antagônicos e, em muitas situações, nota-se que toda a atividade política se paralisa em meio a instabilidade político-governamental que facilmente se instala nesse ambiente de coexistência de muitos partidos políticos. Assim, é imprescindível, para a estabilidade política e mesmo para o respeito aos programas políticos vencedores nas eleições, que se exijam dos partidos políticos, requisitos que demonstrem efetiva representação popular em torno de seus programas e ideologias defendidas.

Há que se encontrar um ponto de equilíbrio entre o pluripartidarismo, um dos pilares da base política e o tumulto causado no sistema político com a presença de partidos políticos que não passam de referenciais para outros fins, nada republicanos. Abranches, que cunhou o termo presidencialismo de coalizão, aponta a problematização:

> Os sistemas majoritários, embora admitam o multipartidarismo no plano eleitoral, reduzem fortemente as possibilidades de equilíbrio pluripartidário no plano parlamentar. Em ambientes sociais plurais, tendem a estreitar excessivamente as faixas de representação, com o risco de simplificar as clivagens e excluir da representação setores da sociedade que tenham identidade e preferências específicas. Os sistemas proporcionais ajustam-se melhor à diversidade, permitindo admitir à representação a maioria desses segmentos significativos da população e, ao mesmo tempo, coibir a proliferação artificial de legendas, criadas para fins puramente eleitorais e sem maior relevância sociopolítica. (ABRANCHES, 1988)

Por outro lado, em algum momento, será também necessário refletir sobre a municipalização da política. Em outras palavras, a Constituição brasileira, ao criar a Federação de segundo grau, em que se atribui autonomia política, governamental, legislativa e administrativa aos municípios, como um dos núcleos de exercício do poder político, aproximou a entidade estatal dos problemas vivenciados pelo povo e este, mais perto do centro de exercício do poder, tem maior participação garantida nas decisões políticas. Mas apesar disso, a mesma Constituição de 1988 concentrou as principais competências legislativas e materiais na União, em detrimento das competências municipais, fragilizadas, embora seja a entidade mais próxima da população e dos seus problemas. É a conclusão a que chegaram Marco Cesar de Carvalho e Paulo Cesar dos Santos Almeida em trabalho monográfico sobre o assunto:

> Assim, é possível concluirmos que a federação brasileira restou fortalecida na figura da União e altamente fragilizada no seu ente mais próximo do cidadão, que é o Município, o que merece ser corrigido tanto para o bem da federação quanto para permitir que cada ente federado possa cumprir os objetivos fundamentais da República, em observância ao próprio texto constitucional. (CARVALHO & ALMEIDA, 2014, p. 517)

Por isso, importante o fortalecimento político dos municípios com a migração de competências políticas, materiais e tributárias das outras entidades em direção da entidade pública municipal, exatamente para que as ações políticas de grande repercussão às pessoas que vivem nos municípios, possam efetivamente passar pelo crivo e acompanhamento dos que são diretamente atingidos pelas políticas públicas municipais. Afinal, as pessoas nascem, vivem e morrem no município e não nos Estados ou na União, sendo razoável que os problemas que as atingem de maneira imediata sejam também objeto das soluções políticas concebidas, planejadas e executadas pelas entidades municipais, sob o acompanhamento e o controle sociais exercido por aqueles a quem mais interessa a atividade pública.

Outro problema de ordem política enfrentado pela sociedade brasileira tem relação direta com a omissão do legislador na missão de prosseguir com o trabalho de completar as normas constitucionais e de realizar os comandos constitucionais consagrados no momento constituinte, especialmente no que se relaciona com os direitos fundamentais sociais consagrados pela Constituição brasileira.

Esses direitos não foram definidos com os elementos necessários à perfeita delimitação do seu conteúdo e alcance e demandam a atuação do legislador para que possam ser efetivados. Exigem, para a materialização, construção normativa que resultará da atuação política do Estado, nesse campo, pouco explorada em face da evidente omissão do legislador, incapaz, diante dos heterogêneos interesses que interferem na função legislativa, de responder no sentido de concretizar as promessas constitucionais.

Nesse ponto, relevante a atuação jurisdicional para agir, por meio de decisões judiciais de cunho coletivo, no sentido de movimentar o Poder que se omite a cessar seu estado de letargia.

Seja como for, muito pode ser feito para o bem de aproximar o povo do exercício do poder e colocá-lo de fato, no centro das decisões.

Passou do momento de reconhecer que a Constituição Federal de 1988, para além de ter concebido um Estado Democrático de Direito, colocou o Homem no centro do sistema político-normativo. A dignidade da pessoa humana e a cidadania não podem deixar de ser consideradas com fundamentos do Estado brasileiro. A construção de uma sociedade livre, justa, solidária e fraterna; a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação não podem ser esquecidas. Não há espaço para que a Constituição seja apenas um pedaço de papel com promessas. É preciso realizá-la, concretizá-la. Necessário implementar, ainda que paulatinamente e com a efetiva participação popular, os seus preceitos.

Como afirmou Müller:

> O povo não é apenas – de forma mediada – a fonte ativa da instituição de normas por meio de eleições bem como – de forma imediata – por meio de referendos legislativos; ele é de qualquer modo o destinatário das prescrições, em conexão com deveres, direitos e funções de proteção. (1998, p. 61)

Por fim, carece o sistema político representativo brasileiro de um instrumento equivalente ao *recall*, presente nos Estados Unidos da América do Norte. Com esse instituto, permitir-se-ia a responsabilização política do parlamentar e de outras autoridades púbicas como mecanismo de correção de distorções na representação política, baseado na possibilidade de, a partir de provocação popular, deliberar-se diretamente sobre a manutenção ou não do cargo ou do mandato, por meio de escrutínio também popular. Trata-se de mecanismo democrático que implica na revogação do mandato por ordem e iniciativa popular. Infelizmente, não há nada parecido com isso no sistema político representativo brasileiro (DALLARI, 2000, p. 155).

Pelo que se expôs, ao lado de sérios problemas que levam à grave deficiência do sistema político representativo brasileiro, existem também possibilidades variadas de institutos interessantes e ausentes do direito brasileiro que poderiam, em muito, contribuir com o resgate dos valores democráticos na sociedade brasileira.

Essa é a questão principal, a democracia não pode ser perdida. É preciso resgatá-la e trazê-la para o centro da vida das pessoas.

Como afirmou José Saramago:

> Tudo se discute neste mundo, menos uma única coisa: a democracia. Ela está aí, como se fosse uma espécie de santa no altar, de quem já não se espera milagres, mas que está aí como referência. E não se repara que a democracia em que vivemos é uma democracia sequestrada, condicionada, amputada. Porque o poder do cidadão, o poder de cada um de nós, limita-se, na esfera política, a tirar um governo de que não se gosta e a pôr outro de que talvez venha a gostar. Nada mais. Mas as grandes decisões são tomadas em uma outra grande esfera e todos sabemos qual é. As grandes organizações financeiras internacionais, os FMIs, a Organização Mundial do Comércio, os bancos mundiais. Nenhum desses organismos é democrático. E, portanto, como falar em democracia se aqueles que efetivamente governam o mundo não são eleitos democraticamente pelo povo? Quem é que escolhe os representantes dos países nessas organizações? Os respectivos povos? Não! Onde está então a democracia?

Compreende-se, por fim, o receio de Bobbio em fazer qualquer prognóstico a respeito do futuro da democracia vez que o "ofício do profeta é perigoso" (1997, p. 17). Entrementes, é possível afirmar que não há melhor governo do que o governo das leis, especialmente se a lei é resultado da efetiva participação popular, consciente e refletida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As abordagens feitas no presente trabalho demonstraram que a democracia brasileira, tal como prevista na Constituição de 1988 tem suas forças exauridas. Os instrumentos de exercício do poder por representação não se mostram, nesse período constitucional, eficazes para emplacar as promessas e os programas previstos em normas constitucionais. Há qualidade da representação é extremamente duvidosa, evidenciando-se a queda da credibilidade no parlamento, incapaz de responder adequadamente e no tempo esperado, aos anseios populares daqueles que legitimam o poder por meio da representação.

Está instaurada no Brasil não apenas uma crise de representatividade como também uma crise funcional no legislativo onde deveria estar concentrada a representação popular. Eleitores estão distantes dos eleitos e já não vislumbram nessas figuras, qualquer vínculo de representação. Os mandatários do poder político, por sua vez, não se veem inseridos numa verdadeira relação de representação e, ao contrário, os fatos demonstram que passaram a representar interesses pessoais ou meramente corporativos de grupos econômicos, com ações ilegais, inclusive.

Outros instrumentos presentes em nosso sistema de democracia direta, embora relevantes, são subutilizados, como ocorre com o plebiscito, o referendo a iniciativa popular. É necessário que a cidadania seja chamada a praticá-los. Também é preciso formar cultura e conscientização política o que só ocorrerá com investimentos na educação e nas reiteradas práticas democráticas.

Além desses, poucos são os instrumentos a permitir o exercício da democracia pelo titular no sistema brasileiro. Não há iniciativa popular para apresentação de propostas de emendas constitucionais. Não há iniciativa popular para impugnação, via controle concentrado, das leis, em tese, inconstitucionais. Não há possibilidade de revogação de mandato eletivo em qualquer instância ou poder.

Ademais, o sistema político partidário e o sistema eleitoral necessitam de profunda revisão. O pluripartidarismo impede, no limite extremo em que vivemos, a governabilidade e a implantação a estabilização de programas de governo consagrados e escolhidos nas eleições presidenciais, provocando um Presidencialismo de Coalizão que não costuma produzir resultados satisfatórios.

O sistema eleitoral, especialmente o de escolha dos Deputados Federais, não permite a necessária proximidade entre representante e representado. Nesse sentido, não há como deixar de referir ao sistema distrital de eleições parlamentares, com distritos facilitadores do vínculo político representativo.

O fortalecimento político dos Municípios, com a transferência constitucional de competências legislativas, materiais e tributárias das demais entidades para os entes

municipais traria esse centro de exercício de poder para perto do povo e este teria melhores condições de participar, pela proximidade, da vida política da comunidade em que está inserido.

Por fim, os mecanismos de combate à omissão legislativa também contribuíram para que as decisões democraticamente tomadas no momento da fundação constitucional do Estado não permaneçam como promessas a serem, num futuro a perder de vista, concretizadas.

Nessa brevíssima exposição de ideias procurou-se demonstrar, fazendo coro com Bobbio, que não é possível apontar o "futuro da democracia". A democracia é decorrente de determinado regime político-jurídico e pode ser adaptada e aplicada segundo os valores reinantes em cada sociedade. Todavia, restou evidente que o panorama brasileiro não é animador, assim como demonstrou-se que nada está perdido. A crise existe e há instrumentos disponíveis para superá-la. Basta que o povo, titular do poder, assim o exija.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988, pp. 5 - 34.

ALVES, Fernando Brito. **Constituição e participação popular:** a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como Direito Fundamental. Curitiba, Juruá, 2013.

BONAVIDES, Paulo. A decadência da democracia representativa no Brasil. In: PINTO, Hélio Pinheiro et al. (coords). **Constituição, direitos fundamentais e política**. Belo Horizonte: Editora Forum. 2017.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. Editora Paz e Terra, 6. ed., 1997.

CARVALHO, Marcos Cesar de & ALMEIDA, Paulo Cesar dos Santos. A Constituição brasileira e o município: fortalecimento ou fragilização do Estado. **In:** BACHIEGA, Marcus Vinícius & BRAGA, Rogério Piccino. **Estudos da Teoria da Constituição.** Bandeirantes, PR: Redige Produção Editorial, 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado.** São Paulo, Saraiva, 2000.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o provo? A questão fundamental da democracia.** São Paulo: Max Limand, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgand; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Saraiva, 5. ed., 2016.

RECEBIDO EM: 16/01/2017
APROVADO EM: 19/04/2017