



Revista de Jurisprudência do TRE-AM - Nº 9 - 2008



ISSN 16795547

JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO AMAZONAS

Revista de

Jurisprudência

do Tribunal Regional Eleitoral
do Amazonas

MANAUS, Nº9 - 2008

A PARTICIPAÇÃO DA MINORIA POLÍTICA NA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA BRASILEIRA

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Democracia: dos primórdios à teoria democrática moderna; 3. A crise da democracia representativa; 4. O pluralismo político como fundamento da república brasileira; 5. A democracia representativa no ordenamento constitucional brasileiro: o papel das minorias; 6. Conclusão.

"A maioria indica quantos governam, e não como governam".¹

Leland Barroso de Souza²

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo central refletir sobre o tratamento que a Constituição Federal de 1988 conferiu à representação política minoritária na vida institucional do país, ressaltando a importância dessa participação para o aperfeiçoamento da cultura do pluralismo na vida pública, seja como essência da ética humana, seja como fundamento do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, esta monografia procurará demonstrar a relação dialética que historicamente existe entre o humanismo enquanto pensamento filosófico e a teoria democrática inspiradora das constituições modernas, que mutuamente se relacionam e constroem a noção contemporânea de democracia participativa.

Abordaremos a evolução da democracia representativa na modernidade, originalmente baseada na concepção racional-idealista de supremacia da maioria como critério legitimador da representação política, até a noção - hoje sedimentada - da representação proporcionalmente compartilhada, o que de mais evoluído existe nos sistemas constitucionais.

1 BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. Trad. João Ferreira et. al. 2. ed. Brasília: Editora da UNB, 1986.

2 Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas.

Ao final, propugnaremos pela necessidade de ampliação material do direito da minoria de se representar na vida político-institucional do país, como uma alternativa capaz de revigorar o sistema representativo.

2 DEMOCRACIA: DOS PRIMÓRDIOS À TEORIA DEMOCRÁTICA MODERNA

"A democracia é o melhor dos regimes políticos. E tanto isto é verdade, que todos os governos se dizem democráticos".³ Não há um povo, não há um só governo que não se qualifique como democrático, apesar de ajuntarem, muita vez, um adjetivo ao substantivo. Essas democracias adjetivadas têm, aliás, ruído nestes últimos anos, e o mundo vive o florescimento dos regimes democráticos. É que a democracia é, na verdade, o melhor dos regimes políticos, ou, na frase carregada de ironia de Winston Churchill, a democracia é o pior dos regimes políticos, com exceção de todos os que já foram praticados.

A democracia, entretanto é de difícil prática. É de Rousseau a afirmativa, que está contida no seu *O Contrato Social*: "se houvesse um povo de deuses, esse povo se governaria democraticamente".⁴ A afirmativa é pessimista, desejando Rousseau mostrar, anota Paulo Bonavides, "o grau de perfeição que se prende a essa forma de governo, cuja prática o mais abalizado filósofo da democracia moderna duvida seja possível aos homens para servir-lhes às conveniências".⁵ É que a democracia é o regime político dos povos maiores. Bem por isso, na linha do pensamento pessimista de Rousseau, Maurice Duverger escreveu que "nunca se viu e nunca se verá um povo governar-se por si mesmo".⁶

Para muitos, a democracia possível é a democracia representativa, a democracia indireta, que se realiza pelos partidos políticos. No regime democrático, é o povo que decide, é o povo o supremo juiz das coisas do Estado. Daí que, democracia, no sentido etimológico da palavra, significa o "governo do povo", o "governo da maioria". Prevalecendo nesta primeira aproximação deste fenômeno político uma definição quantitativa.

3 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva. 1989, p. 84.

4 ROUSSEAU, J. J. *O contrato social*. Trad. Antônio de P. Machado. São Paulo: Editora Brasil, 1958.

5 BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

6 DUVERGER, Maurice. *Les parties politiques*, 1954; Apud BONAVIDES, Paulo. Op. cit., loc. Cit.

Contudo, leciona Robert A. Dahl, professor de ciência política na Universidade de Yale, "Os 25 séculos em que tem sido discutida, debatida, apoiada, atacada, ignorada, estabelecida, praticada, destruída e depois às vezes restabelecida aparentemente não resultaram em concordância sobre algumas das questões fundamentais sobre a democracia. O próprio fato de ter uma história tão comprida ironicamente contribuiu para a confusão e a discordância, pois "democracia" tem significado diferentes para povos diferentes em diferentes tempos e diferentes lugares. Por longos períodos na história humana, na prática, a democracia realmente desapareceu, mal sobrevivendo como valiosa idéia ou memória entre poucos".⁷

Para o Professor acima referido, talvez fosse agradável vermos a democracia progredindo mais ou menos continuamente desde sua invenção, por assim dizer, na Grécia antiga há 2.500 anos e aos poucos se expandindo a partir daquele ínfimo começo até os dias de hoje, quando chegou a todos os continentes e a uma boa parte da humanidade.

No entanto isto não ocorreu, principalmente por duas razões, a uma, porque depois de seus primeiros séculos na Grécia ou em Roma, a ascensão do governo popular transformou-se em declínio e queda. A duas, porque seria um equívoco pressupor que a democracia houvesse sido inventada de uma vez por todas como, por exemplo, foi inventada a máquina a vapor.

Assim, para o autor citado, a democracia não seria uma invenção exclusivamente grega. Quanto de sua disseminação pode ser explicado simplesmente por sua disseminação a partir das origens e quanto (se é que isso aconteceu) por ter sido criado independentemente em diferentes épocas e diferentes lugares?

Para Dahl, parte da expansão da democracia pode ser atribuída à prática de difusão de idéias e práticas democráticas, mas só a difusão não explica tudo. Como o fogo, a pintura ou a escrita, a democracia pode ter sido inventada mais de uma vez, em mais de um local. Supõe esse autor que a democracia pode ter sido inventada e reinventada de maneira autônoma sempre que existiram as condições adequadas. E que essas condições adequadas existiram em diferentes épocas e em lugares diferentes.

⁷ DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001.

Determinadas condições favoráveis, sempre apoiaram uma tendência para o desenvolvimento de um governo democrático. Portanto, devido a condições favoráveis, é bem provável que tenha existido alguma forma de democracia em governos tribais antes da história registrada.

Pois bem, registra a história, os sistemas de governos que permitiam a participação popular de um significativo número de cidadãos foram estabelecidos pela primeira vez na Grécia clássica e em Roma, por volta do ano 500 a.C., em bases tão sólidas que resistiram por séculos, com algumas mudanças ocasionais.

Ainda que se chamassem democracias ou repúblicas, os sistemas de governo popular na Grécia e em Roma não possuíam inúmeras das características decisivas do moderno governo representativo.

Da perspectiva de hoje, evidentemente ausente de todos esses sistemas, estavam pelo menos três instituições políticas básicas: um parlamento nacional composto por representantes eleitos e governos locais eleitos pelo povo que, em última análise, estavam subordinados ao governo nacional.

A democracia caracterizaria-se pela presença de cinco critérios: a participação efetiva, em que todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser a política adotada; igualdade de voto, sendo todos os votos contados como iguais; entendimento esclarecido, devendo cada membro ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis conseqüências; controle do programa de planejamento, podendo os membros decidir como e, se preferirem, quais as questões que devem ser colocadas no planejamento; inclusão dos adultos, tendo estes o pleno direito de cidadãos.

Aduz ainda Dahl, que a moderna democracia exige como instituições políticas que as decisões do governo sobre a política sejam controladas por funcionários eleitos pelos cidadãos. Que estes funcionários sejam eleitos em eleições livres, freqüentes e justas.

Que os cidadãos tenham o direito de se expressarem sem o risco de sérias punições em questões políticas amplamente definidas. Fontes de informações diversificadas para os cidadãos. Autonomia para as associações, e, cidadania inclusiva.

3 A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA CLÁSSICA

De acordo com Rosenfield,

Imediatamente salta os olhos a vinculação de fato entre a democracia e o Estado moderno. Mais precisamente, observa-se freqüentemente que a democracia tornou-se uma adjetivação do Estado em expressões como Estado democrático.⁸

Acrescenta Rosenfield, é como se a democracia tivesse perdido a sua significação prática de ser o lugar público do processo de identificação da sociedade consigo em proveito de uma nova forma de organização política. Com efeito, o Estado moderno vem a cumprir este papel de estruturação da sociedade a partir de uma nova posição: o lugar onde se cria o mecanismo que, independentemente do espaço público dos cidadãos, ganha existência própria e controla a sociedade desde fora.

Percebe-se, portanto, que o conceito de democracia sofre um deslocamento que altera o seu sentido, pois, de organização de polis, ele se tornou uma forma de governo possível do Estado. O Estado moderno configura historicamente um fenômeno político desconhecido que termina por fazer da democracia uma forma de legitimação do seu próprio poder.

Essa transferência do processo democrático público de tomada de decisões, que dava forma à comunidade, para um centro de poder situado acima da sociedade provocou uma reorganização política das relações humanas, resultando numa transformação dos próprios conceitos de espaço público ou de governo de maioria.

Assim, a democracia poderia inclusive vir a significar uma mera aparência de participação política, embora o seu sentido originário seja precisamente o de uma efetiva participação dos indivíduos nos assuntos públicos.

Estado e sociedade tornam-se dois momentos que se medeiam reciprocamente, de tal modo que esta interrelação cria um espaço propício ao desenvolvimento de uma administração voltada para a defesa das liberdades civis individuais e dos valores de uma economia de mercado.

⁸ ROSENFELD, Denis L. *O que é democracia*. São Paulo: Brasiliense, 2003.

Significa isto, que a liberdade própria da nova época nasce associada a uma nova forma de sociedade que fere constantemente os valores nos quais ela está fundada, pois, ao mesmo tempo em que procura assegurar o bem-estar individual, ela exclui grandes grupos sociais das vantagens desta nova sociabilidade.

A liberdade política, liberdade de intervenção na cena pública, vem assim a contrapor-se a uma forma estatal de organização do espaço público em que, em nome da necessária regulação dos conflitos sociais e do bem comum, vem a reduzir a possibilidade igualmente dada a cada cidadão de participação nos assuntos coletivos.

Portanto, se todos os indivíduos tornaram-se politicamente iguais, eles vieram a ser igualmente dominados por uma instância que lhes é superior. A passividade política observada nos Estados modernos é a mesma decorrente do predomínio crescente dos valores individualistas de uma sociedade regida pela idéia do bem-estar material e do medo de enfrentar-se a um Estado poderoso cujos tentáculos tendem a controlar a vida de cada um.

Diz Rosenfield, "a transformação da situação material da sociedade, se ela não vier acompanhada de uma efetiva democratização dos espaços ocupados pelo aparelho estatal, não modificará as condições políticas que tornaram esta situação possível".⁹

Observa-se que o Estado veio a ser um mecanismo funcionando segundo uma lógica própria, garantindo ao mesmo tempo o seu fortalecimento, encenando o bem comum e destituindo os cidadãos de sua capacidade de intervir politicamente nos assuntos públicos.

A forma mesma de uma separação entre sociedade e Estado propicia o surgimento de instâncias políticas desvinculadas dos movimentos sociais que as geram. Sendo a sociedade moderna basicamente uma associação de indivíduos, o governo da maioria terá, na sua significação quantitativa, o sentido de uma reunião de indivíduos organizados. Logo, coloca-se a questão de como esta maioria pode governar-se segundo os princípios da liberdade e da igualdade.

Aqui nos deparamos com um dilema básico da democracia clássica. Se nosso objetivo é estabelecer um sistema de governo democrático que proporcione o máximo de oportunidades para os cidadãos participarem das decisões políticas, evidentemente a democracia de assembléia num

9 ROSENFELD. Op. cit., p. 20.

Contudo, se nossa meta é estabelecer um sistema democrático de governo que proporcione o maior terreno possível para tratar eficazmente dos problemas da maior importância para os cidadãos, então, em geral, a vantagem está numa unidade de tal tamanho que será preciso um sistema representativo. Este é o dilema de participação do cidadão versus a eficácia do sistema.

Para Dahl:

Quanto menor a unidade democrática, maior seu potencial para a participação do cidadão e menor a necessidade de que os cidadãos deleguem as decisões do governo a representantes. Quanto maior a unidade, maior sua capacidade para tratar de problemas importantes para seus cidadãos e maior a necessidade dos cidadãos delegarem as decisões a representantes.¹⁰

4 O PLURALISMO POLÍTICO COMO FUNDAMENTO DA REPÚBLICA BRASILEIRA

A Constituição Federal de 05 de outubro de 1988 adotou, em seu art. 1º, V, como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, o pluralismo político.

Registra Machado Paupério:

Pio XI, com aguda sagacidade, em sua memorável encíclica 'Quadragesimo anno', relembrou a injustiça e o prejuízo que provocaria na ordem social o cancelamento das funções que os grupos de ordem inferior estão aptos a exercer, em benefício da coletividade mais vasta e de ordem superior.¹¹

A sociedade civil não se compõe apenas de indivíduos, mas também das sociedades particulares por aqueles constituídos. Por isso, uma sociedade pluralista reconhece a estas sociedades particulares um grande raio de ação, condizente com as conveniências típicas de cada uma delas.

É verdade que a sociedade civil apresenta o caráter de dominante e abrange genericamente todos os homens diferenciados politicamente, o que não ocorre com os demais grupos sociais. A ordem jurídica do Estado,

¹⁰ DAHL. op. cit. p. 125.

¹¹ PAUPÉRIO, Machado. *Teoria geral do Estado*. Rio de Janeiro: Saraiva, 1953.

primando e prevalecendo sobre as demais ordens jurídicas, constitui em última análise o próprio Direito. Sustentado pelo poder, ou melhor, pela coação incondicionada, o ordenamento jurídico do Estado passa a prevalecer sobre todos os grupos, nascendo daí o conceito de soberania, na sua formulação mais comum.

Se a sociedade política é uma entre outras, é, todavia, a máxima, a superior, a ela se apoiando o caráter jurídico do ordenamento dos outros grupos. O Direito dos outros grupos, porém, não está sujeito ao Estado. Apenas, adquire caráter de Direito quando reconhecido e, portanto amparado de algum modo pelo grupo superior, que é o político.

A primazia do Direito do Estado não chega à negação do Direito dos grupos, que ao Estado cabe reconhecer e não outorgar. Evidentemente, por ser a competência do Estado a última instância em toda sociedade, passa ele a possuir autêntica coação incondicionada sobre o conjunto da sociedade inteira. Mas, via de regra, isso apenas se dá em assuntos que não competência exclusiva dos grupos, ou quando, falhado à sua finalidade, se tornam estes elementos de dissociação dentro da própria sociedade civil.

Vê-se, assim, que a soberania do Estado não pode existir sem limites, não pode ser absoluta. Se ela é necessária para a consecução dos próprios fins do Estado, encontra suas fronteiras bem definidas não só nos direitos da pessoa humana quanto nos dos grupos naturais que encontramos em toda e qualquer sociedade.

O Estado contemporâneo brasileiro é essencialmente pluralista. A complexidade das relações sociais determinou a necessidade da formação de estruturas diversificadas em grupos em que se divide a sociedade, cada um deles com base ideológica própria.

Surgem então os sindicatos, as entidades culturais, ecológicas, clube de lazer, cooperativas e tantas outras categorias sociais, acarretando a existência de uma sociedade conflitiva, com interesses contraditórios.

Mas a democracia pluralista que se configura nesse tipo de sociedade, porque formada a partir de variados matizes ideológicos entre o homem e o Estado, constitui fator de descompressão social, na medida em que amplia a participação popular nos mecanismos do poder que se descentraliza por força das reivindicações populares.

Com o pluralismo político surgem os interesses coletivos e difusos, os quais deixam de se referir ao Estado para se centrarem nos grupos e na própria sociedade. Tem-se assim, o interesse coletivo, cujo sujeito, apesar

de plural, é determinado, havendo uma relação-base jurídica que permite sua identificação, qualificando-se ainda pelo pólo de concentração que reside sempre num grupo social diferenciado. Não é uma soma de interesses individuais, mas um *tertium genus*, conflitando-se, em alguns casos, com os interesses individuais e até mesmo a eles se sobrepondo.

Já o interesse difuso traduz-se na indefinição subjetiva e na indivisibilidade objetiva: trata-se de direitos que a muitos cabe, impassível de fruição individualizada excludente. Sem pólo de concentração, manifesta-se na indisponibilidade e na inexistência de titularidade identificável, interesse que é de todos e ao mesmo tempo de ninguém, nem mesmo de grupo definido.

5 A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA NO ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO: O PAPEL DAS MINORIAS POLÍTICAS

A democracia baseada meramente na representação política encontra-se em crise, pois restringe a participação popular ao exercício do voto e a possibilidade, uma vez preenchidas as condições de elegibilidade, de disputar os cargos eletivos. Uma vez realizada a eleição e escolhidos os representantes, o povo não possui mecanismos e instrumentos viáveis para o controle dos atos dos escolhidos.

Analizando a crise no Brasil, Wolkmer diz que ela surge como "uma crise maior da própria política expressa pela perda de eficácia e confiabilidade nos partidos políticos, na administração estatal, no legislativo e no poder judiciário".¹²

Outro aspecto é a dificuldade em dar respostas aos problemas complexos que se colocam atualmente. Nesse sentido, o sistema clássico não possui mecanismos de resolução dos problemas, de maneira rápida e ágil e na dimensão dos problemas apresentados. Some-se a esse fator o esvaziamento ideológico, legitimador da forma atual de governo.

É nesse sentido que se busca a reestruturação da democracia representativa e não sua superação, a partir de novos mecanismos promotores de uma maior e mais efetiva participação. Nesse sentido são as afirmações de Wolkmer; "a radicalização do processo democrático para a sociedade não implica descartar o paradigma da representação, mas

12 WOLKMER, Antonio Carlos. Do Paradigma Político da Representação à Democracia Participativa. *Revista Sequência*, n. 42, Florianópolis: Fundação Boiteux, jul/2001, p.87.

reconhecer sua crise e redefini-lo em função de uma nova cultura política, fundada na participação dos sujeitos coletivos emergentes, corporificadores de uma cidadania comunitária".¹³

Pois bem, uma vez constatada a crise da democracia representativa, vários são os caminhos para sua reestruturação, sendo fundamental o papel político-institucional das minorias a partir dos mecanismos fornecidos pela própria Constituição Federal de outubro de 1988.

Não havendo no Brasil a possibilidade de candidatura avulsa aos cargos políticos, mas vigendo o princípio da obrigatoriedade da filiação partidária, procurou garantir a Constituição a possibilidade de participação das minorias na formação dos partidos políticos, bem como da construção da vontade nacional.

Há um tempo em que deixa livre a criação, fusão e incorporação dos partidos políticos, CF/88, art. 17, através da Lei n.9.504/97, art. 10, § 3º, que regulamenta o referido artigo, ficam os partidos políticos obrigados a reservarem um mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo. Uma garantia de participação das mulheres na vida política do país.

Ainda, no mesmo dispositivo constitucional acima citado está a garantia do pluripartidarismo, o que assegura, sem qualquer dúvida, a participação das minorias na composição das Casas Legislativas, especialmente por ter adotado a Constituição o sistema proporcional de eleição.

Outra inegável forma de participação da minoria na construção da vontade da nação, garantida constitucionalmente, é a possibilidade do exercício do controle de constitucionalidade de leis e atos normativos, efetivado pelo Poder Legislativo. Aqui, esse Poder através de suas Comissões de Constituição e Justiça, cuja formação obedece ao princípio da proporcionalidade, evita o ingresso no ordenamento jurídico nacional, de leis e atos normativos inconstitucionais.

Assegura, ainda, a Constituição a atuação das minorias, pela sua participação na formação do Conselho de Defesa Nacional, nos termos do art. 91, I a VIII.

¹³ Ibidem, p.88.

6 CONCLUSÃO

O desafio que se coloca aos estudiosos contemporâneos é a efetivação das inovadoras normas constitucionais, acima declaradas, na vida político-institucional do país, de modo a reestruturar a democracia representativa a partir de mecanismos de participação das minorias, evitando a hegemonia da maioria.

Apenas com o aperfeiçoamento e qualificação da democracia pluralista, com a ativa participação das minorias, haverá a exclusão do monopólio das decisões políticas pela maioria hegemônica.

Todas essas inovações constitucionais têm por finalidade fazer com que as minorias também participem das deliberações com reais possibilidades de defender sua posição. Dessa forma elas podem eleger representantes, assim como, vigiar suas condutas durante o exercício do seu mandato.

Não busca a Constituição um afastamento total da representação, mas uma redefinição da sua estrutura a fim de que seja oportunizada uma maior participação do cidadão na vida política do país. Será através dessa reformulação que o espírito de preocupação com a coisa pública passará a integrar o cotidiano popular.

Dando-se efetivação aos dispositivos constitucionais garantidores da participação das minorias na formação da vontade nacional, poder-se-á criar mecanismos fortalecedores da democracia, assim como, um sentimento de responsabilidade coletiva em relação às decisões tomadas pela comunidade. Estar-se-á criando um espaço para que o coletivo supere o individualismo, tão pregado pelo modelo estatal clássico. Através da participação, a democracia será fortalecida, uma vez que as pessoas terão consciência dos seus direitos, defendendo-os ativamente.

REFERÊNCIAS

- BESTER, Gisela Maria. *Direito constitucional: fundamentos teóricos*. Vol. 1. São Paulo: Manole, 2005. 639 p.
- BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. Trad. João Ferreira et. al. 2. ed. Brasília: Editora da UNB, 1986.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. 498 p.
- BRASIL. Constituição Federal. Organizador Nylson Paim de Abreu Filho.

Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2004. 304 p.

BRASIL. Manual de Legislação Eleitoral. Organizador Clara Leite de Rezende. Aracajú: Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe, 2003. 471 p.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional didático*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. 501 p.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001. 230 p.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de direito constitucional. 7. ed. São Paulo: Saraiva. 1989. 560 p.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Comentários à constituição de 1988*. Vol. 1. São Paulo: Julex Livros, 1989. 510 p.

PAUPÉRIO, Machado. *Teoria geral do Estado*. Rio de Janeiro: Saraiva, 1953. 453 p.

ROSENFELD, Denis L. *O que é democracia*. São Paulo: Brasiliense, 2003. 96 p.

ROUSSEAU, J. J. *O contrato social*. 3. ed. Trad. Antônio de Pádua Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1996. 186 p.

WOLKMER, Antonio Carlos. Do Paradigma Político da Representação à Democracia Participativa. *Revista Seqüência*, n. 42, Florianópolis: Fundação Boiteux, jul/2001, 207 p.