

# A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: SOLUÇÃO PELO DIÁLOGO E PELA DESOBEDIÊNCIA CIVIL

THE CRISIS OF REPRESENTATIVE DEMOCRACY: SOLUTION BY DIALOGUE AND BY CIVIL DISOBEDIENCE

José Filomeno de Moraes Filho<sup>1</sup>

Luciano Tonet<sup>2</sup>

## RESUMO

Análise de aspectos da crise da democracia representativa no Brasil. Estudo do sistema representativo com críticas a democracia grega e o desrespeito a minoria em uma democracia pura. Expõe a contribuição de pensadores clássicos como Rousseau para a democracia representativa e Sieyès para a soberania. Faz referências aos estudos de Locke e Montesquieu, como também aos federalistas e a constitucionalização da representação e da divisão dos Poderes. Apresenta a crise da representação no Brasil com alguns exemplos como a posse no Poder Legislativo de suplentes e a proposta de emenda constitucional número 33. Conclui com a possibilidade de superação da crise pela técnica do discurso ou rede dialógica do povo com os seus representantes e, por fim, com a invocação do direito de resistência e a desobediência civil.

**Palavras-Chave:** Sistema Representativo; Constitucionalização da representação; Discurso; Rede dialógica; Direito de resistência; Desobediência civil.

## ABSTRACT

Analysis of aspects of the crisis of representative democracy in Brazil. Study of representative system with criticisms of Greek democracy and disrespect the minority in a pure democracy. Exposes the contribution of classical thinkers as Rousseau for representative democracy and Sieyès for sovereignty. Makes references to studies of Locke and Montesquieu, as well as the federalists and constitutionalization of the representation and the division of powers. Presents the crisis of representation in Brazil with examples such as possession of alternates in the legislative branch and a proposed constitutional amendment number 33. Concludes with the possibility of overcoming the crisis by the technique of speech or dialogical network of people with their representatives and, finally, with the invocation of the right of resistance and civil disobedience.

**Keywords:** Representative System; Constitutionalization of representation; Speech; Dialogical network; Right of resistance; Civil disobedience.

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito (USP). Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (UNIFOR). Procurador do Estado do Ceará.

<sup>2</sup> Mestrando em Direito Constitucional (UNIFOR). Promotor de Justiça.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisa alguns aspectos da crise da democracia representativa, em especial no Brasil. O sistema representativo sempre despertou muitas objeções durante os tempos. Ocorre, que mesmo seus mais ardorosos opositores como Rousseau a ele se renderam. Estes críticos da representação observaram que não existe como viabilizar a participação direta, pois, nem mesmo em Roma ou na Grécia isto foi possível.

A democracia grega é vista como paradigma para as sociedades que se pretendem democráticas. Ocorre que mesmo na antiga Grécia existiam inúmeros defeitos e vícios, de forma a se questionar como uma democracia que se queria governo do povo para o povo poderia excluir determinadas pessoas ou grupos sociais da participação. A democracia grega excluiu as mulheres, os escravos e os estrangeiros.

Na democracia ateniense existiam os Conselhos, como o Conselho dos 500 (GOYARD-FABRE, 2003). A verdadeira democracia grega era uma aristocracia representada pelos cidadãos. Estes eram uma minoria da população e representavam a si próprios.

Rousseau estudou o início da sociedade civil, as relações sociais, distinguiu a liberdade individual da geral e tratou da soberania. Contudo, o estudo da soberania, remete a Bodin, este a entendia como um poder perpétuo e pertencente ao povo. Em Locke observa-se a conclusão da necessária separação do Poder Legislativo e do Executivo, conseqüentemente limitando-se os poderes do monarca. Montesquieu, com sua teoria da separação dos poderes, reafirmou a soberania do povo. O debate sobre a representação política durante a Revolução Francesa deu o norte à política ocidental, tendo como principais fontes as obras de Montesquieu e Rousseau.

Em Constitucionalização da representação observa-se os antecedentes da Revolução Francesa que marcaram a história. Analisa-se Sieyès (2009), que propôs um novo contrato social, limitando os privilégios do clero e da nobreza. Quase ao mesmo tempo, mas em outro continente, atuavam os federalistas na formação do Estado Norte-Americano, influenciados pelos pensadores franceses. Madison defendeu o sistema representativo. O Estado foi então abstraído, tornando-se uma ideia, a representação passou a ser vista por diversos ângulos, mas com a existência de um consenso: que o representante eleito deveria representar a todos, o nomeado “suporte difuso”.

Na crise da representatividade no Brasil, analisa-se casos específicos mas de forma genérica, enumerando-os sem preocupação cronológica. São fatos notoriamente conhecidos e que denotam problemas da representação.

Este trabalho se justifica em razão das inúmeras críticas que vêm sendo feitas especialmente ao Poder Legislativo, segundo as quais não estaria cumprindo com o dever de representação. Também, quanto ao Poder Judiciário que em face da inércia do Poder Legislativo acaba por praticar, em certa medida, o ativismo, o que ocorre da mesma forma com a judicialização da política, sendo que nesta não pode deixar de apreciar as causas que lhe são postas. Entende-se, com isto, necessário o estímulo ao estudo da representação no Brasil, com a incrementação do diálogo existente para demonstrar, inclusive, a possibilidade da desobediência civil, no exercício de um direito fundamental dos representados.

O objetivo geral do trabalho é a análise da representação, partindo-se de sua origem teórica, algumas características da democracia, soberania e separação de poderes, contextualizando-a com o repasse de alguns importantes pensadores.

O objetivo específico é o de incentivar o estudo do sistema representativo, no Brasil a democracia representativa, com vistas a minorar os inúmeros problemas que acabam por afetar a vida de todo um povo, em especial da classe mais carente e desprivilegiada, , pelas propostas ao final apresentadas.

A metodologia aplicada é qualitativa e utiliza a pesquisa bibliográfica como método de coleta de dados.

## **2 A CONTRIBUIÇÃO DE ROUSSEAU PARA A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**

Jean-Jacques Rousseau nasceu em Genebra, na suíça, em 1712. Escreveu muito sobre diversos temas: como estudos sobre política e artes, peças de teatro e romances. No que se refere à política, Rousseau, inicialmente, não aceitava a ideia de que os cidadãos poderiam ser representados<sup>3</sup>, tanto que escreveu no Livro XV, *Do Contrato Social*, que “a ideia de representantes é moderna; vem-nos de governo feudal, desse governo iníquo e absurdo no qual a espécie humana se degrada e o nome do homem cai em desonra”. (WEFFORT, 2010,

---

<sup>3</sup> Bonavides (2012, p. 227) também faz referência a Rousseau e a sua inicial rejeição ao sistema representativo.

p. 236). Rousseau, contudo, entendia que a representação poderia ocorrer no âmbito do Poder Executivo, tal qual em Roma, mas não no Poder Legislativo, uma vez que este era de titularidade, soberanamente, do povo e a natureza da soberania seria inalienável.

Posteriormente, na obra *Considerações sobre o governo da Polônia e sua reforma projetada*, Rousseau (1982) abandona aquela sua bandeira revolucionária, o que faz excluindo os burgueses e camponeses da participação política. Cede, assim, ao conceito e a necessidade da democracia representativa. Procurou justificar que o objetivo do governo era representar e inserir estas pessoas gradativamente, enquanto elas não fossem capazes de gozar plenamente dos seus direitos políticos.

Rousseau já tinha abordado sobre a necessidade de um poder supremo que governasse as pessoas, tendo estudado sobre as relações sociais e início da sociedade civil em *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Afirmou que “o primeiro que, tendo cercado um terreno, atreveu-se a dizer: ‘Isto é meu’, e encontrou pessoas simples o suficiente para acreditar nele, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil.” (ROUSSEAU, 1999, p. 203). Seguiu, informando que o homem se apercebeu que algumas relações com os outros poderiam lhe trazer bem-estar, mas que a economia e a produção fariam surgir relações de dominação que deveriam ser equacionadas<sup>4</sup>.

No *Contrato Social*, Rousseau (1954) trata do pacto entre as pessoas, distinguindo a liberdade natural, cujas forças estão no indivíduo; da liberdade civil, limitada pela vontade geral e que a existência de um soberano não significaria simplesmente que o povo deveria obedecer. Portanto, a soberania pertenceria ao povo, sendo inalienável e indivisível. Enaltecia a democracia e criticava a representação, afirmando que os deputados do povo são seus comissários, não podendo ser representantes. Observa-se, desta forma, uma crítica em *Do Contrato Social* ao sistema representativo, o que Rousseau (1954) faz construindo sua argumentação com base nas características da soberania, na sua titularidade como sendo do povo, seu caráter de inalienabilidade e indivisibilidade (Livro II, Capítulo I e II, *Do Contrato Social*).

Importante a análise da soberania, um dos fundamentos da democracia. A teoria de Rousseau sobre a soberania resultou na sua eleição como o primeiro revolucionário ou como o patrono da Revolução de 1789. Na visão de Nascimento (2006, p. 194) justamente porque

---

<sup>4</sup> Rousseau (1999, p. 203) relatou que a metalurgia e a agricultura ou o ferro e o trigo foram responsáveis por civilizar os homens, bem como, e a partir disto, surgiram os abusos cometidos pelos mais fortes dominando os mais fracos. E o poder supremo seria responsável pela paz e justiça.

inovou na forma de pensar política, propondo o exercício da soberania pelo povo, sendo este o ponto central, que levou à revolução francesa e a libertação das pessoas.

No entanto, esta concepção de soberania, remonta a Bodin<sup>5</sup>, que a entendia como um poder perpétuo e cuja titularidade em uma república pertencia ao povo, tanto que afirmou em relação aos soberanos ou monarcas: “enquanto estão no poder não podem chamar-se Príncipes soberanos, visto que são apenas depositários e guardas desse poder até que preze ao povo ou ao Príncipe revogá-lo, pois estes continuam seus detentores.” (BODIN, 2011, p. 197)

Neste ponto, mais uma vez importante o regresso aos ensinamentos de outros intelectuais que deslocaram a titularidade da soberania, do monarca ou soberano para o povo. Locke (1998, p. 500), por exemplo, procurou separar o Legislativo e o Executivo, em titulares distintos. Para Locke, tem-se uma monarquia quando o Poder Legislativo está concentrado nas mãos de um único homem. Uma monarquia hereditária, quando nas mãos deste e de seus herdeiros. Uma monarquia eletiva, quando após a morte do monarca o poder retorna a maioria. Portanto, para Locke (1998, p. 501) a forma de governo depende de quem é o depositário do poder supremo que seria o Poder Legislativo, isto é, do poder de elaborar leis. A soberania seria determinada pelo titular do Poder Legislativo.

Neste diapasão, Locke (1998, p. 500) define o regime de governo democrático como sendo o poder da maioria unida em sociedade para editar leis e nomear funcionários para executá-las.

Montesquieu com sua teoria da separação de poderes foi quem melhor desenvolveu a ideia de separação do Poder Legislativo, reafirmando ser o povo o titular da soberania. Montesquieu (1979, p. 31) afirmou que “quando o povo como um todo possui o poder soberano, trata-se de uma *Democracia*”, tendo acrescentado que na democracia se faz necessária uma força a mais, qual seja a virtude.

Portanto, os estudos da democracia foram sendo fortalecidos com o aprofundamento e a divulgação de ser o povo o legítimo titular da soberania, ideia que se consolidou com a implementação da separação dos poderes. Assim, a política ocidental foi direcionada com a discussão sobre a soberania, separação dos poderes e, conseqüentemente, com relação a representação, que se estabeleceu durante a Revolução Francesa.

Bercovici (2005, p. 284) sobre este assunto afirma:

---

<sup>5</sup> Jean Bodin, Os Seis Livros da República, escrito em 1576.

O debate sobre a representação política durante a Revolução Francesa, de crucial importância para o Ocidente, teve como principal fonte as obras de Montesquieu e de Jean-Jacques Rousseau. Para Montesquieu, o povo deveria fazer por si mesmo tudo o que pudesse realizar, deixando para seus ministros (delegados, representantes), nomeados por ele, a execução das tarefas que não conseguisse cumprir. O povo possuiria suficiente capacidade para escolher [...], mas não para governar. Um dos inconvenientes da democracia dos antigos era o fato de o povo deliberar sobre os negócios públicos, capacidade que, para Montesquieu, ele não possui, ao contrário dos seus representantes, plenamente capazes de decidir sobre a vida pública. Segundo Montesquieu, o povo detém o Poder Legislativo, que é exercido pelos seus representantes.

Portanto, diante de todas as dificuldades da monarquia, da impossibilidade fática de uma democracia direta<sup>6</sup> para o real exercício democrático pelos cidadãos, foi que surgiu a democracia representativa.

Quanto a corrupção dos representantes e que seria um inconveniente da representação, Rousseau discorria que seria um problema resolvido por mandatos curtos, frequência de reuniões das Dietas<sup>7</sup> e a instituição do mandato imperativo, que sujeitaria os representantes às vontades de seus constituintes (BERCOVICI, 2005, p. 285).

Portanto, não aceitando inicialmente a ideia de representação, a ela Rousseau se rendeu em face da impossibilidade prática da participação direta de todos, propondo inclusive formas de se resolver problemas advindos especificamente da representação.

### 3 CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO

Quando se estuda a constitucionalização da representação depara-se com os ensinamentos do abade Sieyès, um dos pensadores da Revolução Francesa. Sieyès escreveu *A Constituinte Burguesa: Qu'est-ce que le Tiers État?* em 1788, republicando-a e atualizando-a para acompanhar o processo revolucionário. A obra propôs um novo contrato social limitando os privilégios do clero e da nobreza. O Terceiro Estado, representado pela burguesia, era para Sieyès o verdadeiro detentor da soberania. Quanto a esta o abade expõe: “[...] Não é aos notáveis que se deve recorrer, é a própria nação. Se precisamos de Constituição, devemos fazê-la. Só a nação tem direito de fazê-la”. (SIEYÈS, 2009, p. 51).

---

<sup>6</sup> Em *Do contrato social* Rousseau (1954) enaltece a democracia grega dizendo que o povo frequentemente se reunia para exercer os direitos da soberania e parte do direito do governo. Ocorre que, embora a democracia dos antigos tivesse a pretensão de ser uma verdadeira democracia, o governo pelos cidadãos, na verdade possuía diversas divisões quanto às decisões, o que caracterizava uma forma de representação. Os conselhos, a exemplo do Conselho dos 500, representavam a população, que naquele momento não participava diretamente da decisão.

<sup>7</sup> As Dietas consistiam em sessões do Parlamento polonês.

Para Sieyès as pessoas que não detinham o poder viviam ameaçadas de serem espoliadas, mesmo sendo proprietárias de terras e pagando impostos, o que afetava diretamente as suas liberdades. Como distorções do poder à época, citava as isenções dos impostos das propriedades dos notáveis, que deveria deixar de ocorrer. Trouxe as primeiras observações sobre a representatividade. Escreve Aurélio Wander Bastos na introdução da obra de Sieyès:

[...] Só o exercício do poder, através de representação política própria, resguarda o exercício da liberdade e o Direito natural (*naturalisratio*) de proteção legal (*raison écrite*) à propriedade, como aliás, mais tarde (1804), dispôs o Código Civil de Napoleão (art. 544), de quem Sieyès, durante o governo do Consulado, foi o íntimo colaborador: *A propriedade é o direito mais ilimitado de usufruir e dispor dos objetos.*

[...]

Esta dissociação entre propriedade e o poder, à época da Revolução Francesa, como já observamos, e a *naturalisratio* de compatibilizar estes fatores, imprescindíveis à organização social, levou Sieyès a dedicar a maior parte deste livro a representatividade. (BASTOS, 2009, p. xlii)

Quanto à representação, Sieyès informa que em virtude dos obstáculos de tempo, da numerosidade e dispersão dos associados em uma superfície muito extensa, estes deveriam se fazer representar. Os representantes deveriam ser dignos da confiança dos representados. Ademais, o exercício desta vontade nacional pelos representantes seria a origem do “governo por procuração.” (SIEYÈS, 2009, p. 53). Expressão esta que mais tarde seria retomada por Benjamin Constant.

No entanto, Sieyès, dizia que esta confiança dos representados deveria ter limitações, que os representantes não poderiam, por exemplo, mudar os limites dos poderes que lhe foram confiados. A questão da representação eleitoral para ele era mais importante do que as teorias políticas sobre a organização do estado moderno de Voltaire, Montesquieu e Rousseau. Sua preocupação era eleitoral, tendo, inclusive, criado uma teoria de inelegibilidades. (BASTOS, 2009, p. xxxv)

Sieyès recusou a participação de representantes corporativos na Assembleia Nacional Constituinte, pois, seria uma espécie de mandato imperativo, que daria origem a aristocracia e a corrupção política. Trazia a ideia de estados federados, lançando talvez o seu embrião, quando responde ao próprio questionamento de onde consultar a nação:

Deveria ser indicada uma divisão territorial, para facilitar a formação de circunscrições de vinte ou trinta paróquias, pelos primeiros deputados. Em plano semelhante, as circunscrições teriam formado províncias; e estas teriam enviado à metrópole verdadeiros representantes extraordinários com poder especial de decidir a constituição dos Estados Gerais. (SIEYÈS, 2009, p. 61)

Portanto, os pensamentos de Sieyès são relevantes, tanto pelo conteúdo, quanto pelo momento de transição para o constitucionalismo e proteção dos direitos individuais.

### **3.1 A influência dos federalistas**

Contemporaneamente e inspirados nos mesmos pensadores que influenciavam a Revolução Francesa, os americanos no auge de sua revolução tiveram os federalistas<sup>8</sup>, como os principais expoentes. Os federalistas defendiam a ideia de “um pacto político entre os Estados, fruto de esforços teóricos e negociação política. Um pacto político, digamos assim, fundante, pois, por seu intermédio, se constituíram os Estados Unidos enquanto nação.” (LIMONGI, 2010, p. 248). Foram influenciados pelos pensadores franceses, o que se observa, por exemplo, com a doutrina da separação de poderes de Montesquieu<sup>9</sup>.

A partir disto, surgiram as discussões de como seria o Estado. Os antifederalistas propunham a formação de três ou quatro confederações, por entenderem que um grande Estado possuiria grande risco de se transformar em monarquia militarizada. Ao passo que Hamilton, um dos federalistas, entendia que as confederações e a concorrência comercial é que daria causa a militarização. A proposta de Hamilton era a formação de um grande Estado que não precisaria de grande efetivo militar.

Importante a contraposição do pensamento de Rousseau com os estudos dos federalistas, especialmente o escrito de número 10, de James Madison, que se tornou referência. Neste escrito Madison critica as facções. Estas seriam o equivalente a partidos políticos<sup>10</sup>. Madison faz referências ao mal destas organizações e as formas de enfrentá-lo e opta por neutralizá-las e não extinguí-las. A forma que propôs foi de deixar que se multiplicassem desordenadamente, disto adviria um natural conflito de interesses entre elas que as inviabilizaria. (LIMONGI, 2010, p. 248).

---

<sup>8</sup> Capitaneados especialmente por Hamilton (que escreveu 51 artigos), Madison, que teria escrito 29 artigos e Jay que por problemas de saúde escreveu apenas 5 artigos.

<sup>9</sup> Madison inclusive refere-se a Montesquieu no seguinte sentido: “O Federalista”, artigo 47, p. 394, afirmou: “O oráculo sempre consultado e citado a respeito é o famoso Montesquieu.”

<sup>10</sup> “Entendo como facção um grupo de cidadãos, representando quer a maioria, quer a minoria do conjunto, unidos e agindo sob um impulso comum de sentimentos ou de interesses contrários aos direitos dos outros cidadãos ou aos interesses permanentes e coletivos da comunidade” (MADISON, artigo 10, O Federalista).

Quanto à democracia, Madison entendia que, na forma pura<sup>11</sup>, não há o respeito às minorias e esta tenderia à tirania. Escreveu: “Uma república – que defino como um governo no qual o esquema de representação tem lugar – abre uma perspectiva diferente e promete a cura que estamos buscando”. (MADISON, 1973, p. 151). E apresenta três pontos que difere a democracia de uma república, sendo que na república há a representação, o governo é delegado a um pequeno número de pessoas e “são bem maiores o número de cidadãos e a área que ela pode abranger”. Outra diferença é que um número maior de cidadãos e um território mais extenso tornam as combinações facciosas menos temidas.

Ainda, quanto a democracia pura, Nascimento (2006, p. 253) expõe que “A maioria aplica-se o princípio da tendência natural ao abuso do poder quando este não encontra freios diante de si. É o que naturalmente tende a acontecer nas democracias puras, onde poucas facções se defrontam e facilmente a majoritária controla todo o poder.”

Madison, portanto, defendia a república representativa como uma nova forma de governo popular, esta forma era desconhecida na época de Montesquieu e Rousseau, que procuravam utilizar como exemplo a democracia de algum governo conhecido na antiguidade e baseado na virtude. Na época de Madison as ideias se caracterizavam pelo “apego ao bem-estar material”. Iniciou-se, assim, uma nova preocupação, agora não mais moral, mas com a economia moderna, as facções procuravam se compatibilizar com o governo republicano, como decorrente desta economia, sendo que para Madison era o cenário apropriado para o governo popular, que seria a república, por ele proposta. (NASCIMENTO, 2006, p. 253)

A nova proposição da república representativa para os federalistas fazia com que as funções de governo fossem delegadas a “um número menor de cidadãos, sob a jurisdição de um único governo.” (NASCIMENTO, 2006, p. 253). Cidadãos estes, que não estariam vinculados as facções, pois, estas na defesa ardorosa de determinados interesses faziam uso até da violência, o que prejudicaria o bem comum.

Retomando o que Madison havia afirmado sobre o grande número de facções e que os interesses em conflito neutralizariam-se reciprocamente, para esclarecer que o objetivo não era o de um não governo ou de um estado mínimo (NASCIMENTO, 2006, p. 254), mas sim a preocupação da legislação moderna com a coordenação dos interesses, em contraposição à violência. As democracias populares, portanto, tinham o objetivo de bloquear as facções para

---

<sup>11</sup> Analisando a democracia grega estudada por Goyard-Fabre (2003) observa-se que o modelo que todos se lembram como uma verdadeira democracia, isto é um governo do povo e pelo povo, excluía muitos. Existia uma certa forma de representação que eram os Conselhos, entre outras peculiaridades, que desnaturam a sua pureza.

que o interesse comum sobressaísse.

Desta forma, deu-se a consolidação do regime representativo, segundo Bercovici (2005, p. 287). Com o surgimento do Estado Moderno, cuja característica é a liberdade individual, como liberdade fundamental. O Estado não mais poderia ser arbitrário, a liberdade política seria exercida para garantir a liberdade individual. “A cidadania se torna esporádica, através das eleições periódicas, e a soberania se abstrai”. (BERCOVICI, 2005, p. 287). Surgia, então, o sistema representativo, como uma forma de procuração, como tratou Sieyès e Benjamin Constant.

A abstração da soberania, da qual decorre a abstração do Estado é “[...] a separação, autonomização e especialização de um centro de poder em relação ao corpo de cidadãos.” A representação política toma um novo enfoque “[...] como forma de compensar a distância agora existente, sem deixar de ser controlável, entre o Estado [...] e os indivíduos [...] para lhe dar forma.” (BERCOVICI, 2006, p. 288).

As constituições ainda não democráticas possuíam a função de limitar o poder do monarca. O liberalismo predominava, a burguesia era a classe em evidência e, conseqüentemente, o voto era censitário.

Observa-se a passagem do Estado liberal para o Estado social, as constituições passam a adotar o sufrágio universal, sendo a do México e de Weimar exemplos da ascensão da classe trabalhadora.

A representação passa a ser vista de diversas formas por vários doutrinadores. Bercovici (2006) cita Kelsen, Hanna Pitkin, Celso Campilongo e Luhmann. No entanto, criou-se um consenso, no qual o representante eleito em um procedimento institucionalizado passaria a representar a todos, o que é chamado de suporte difuso, isto é independentemente dos representados.

Ocorre que não obstante este consenso os representantes muitas vezes desenvolviam suas atividades, legislativas ou executivas, contrariamente aos anseios da coletividade, ou seja, do consenso entre os representados – que a partir da eleição passa a ser todo o povo, não mais se restringindo aos eleitores, nem aos que o elegeram.

No que se refere a independência entre os poderes, volta-se aos federalistas, por serem um marco do constitucionalismo e, a partir do qual a representação tomou corpo. Observa-se que Madison, fez advertências quanto ao Legislativo e representante do povo,

disse que este é um Poder que está por toda parte, diferente do Executivo. O Executivo teria limitações mais precisas, enquanto o Judiciário, limites indefinidos, mas que geraria a derrota dos usurpadores dentro do próprio poder. O Legislativo, ao contrário:

[...] tem acesso ao bolso do povo e, em algumas constituições, inteira liberdade a esse respeito, sendo que em todas desfruta privilegiada influência sobre a remuneração dos funcionários lotados em outros ramos do poder, acentuando uma dependência de parte destes, que ainda torna mais fácil a usurpação daquele.

Interessante em *Os Federalistas* a referência que Hamilton faz aos juízes como guardiões da Constituição e referindo-se ao Poder Judiciário como o mais fraco dos três poderes, consignando “[...] que, em consequência de sua natural fraqueza, o Judiciário está continuamente ameaçado de ser dominado, intimidado ou influenciado pelos outros ramos [...].”(HAMILTON; MADISON; JAY, 1973, p. 577). Esta afirmação é de extrema importância quando se analisa a representação e sua crise, pois os reflexos dos problemas de um Poder afetam os demais, prejudicando a convivência harmônica entre eles.

É relevante se deter um pouco na análise do Poder Judiciário para se estudar um dos ângulos da crise representativa, pois em diversas ocasiões a vê a causa pelo efeito, pela obra se conhece o autor. Madison tratando do Judiciário e de sua independência (*Federalistas*, artigo 78, p. 579) diz:

Esta independência dos juízes é igualmente necessária à defesa da Constituição e dos direitos individuais contra os efeitos daquelas perturbações que, através das intrigas dos astuciosos ou da influência de determinadas conjunturas, algumas vezes envenenam o povo e que – embora este rapidamente se recupere após ser bem-informado e refletir melhor – tendem, entretanto, a provocar inovações perigosas no governo e graves opressões sobre a parcela minoritária da comunidade.

Passa-se, após estas abordagens na tentativa de delinear os problemas da representação, aos fatos que se deram no Brasil e que demonstram esta triste realidade que precisa ser enfrentada e combatida e resolvida.

#### **4 A CRISE DA REPRESENTAÇÃO NO BRASIL**

No Brasil, há uma certa dormência por parte dos representados, que restringem-se muitas vezes a reclamar das políticas públicas e fazer comentários negativos sobre os representantes, que não raro são reeleitos. Quanto aos candidatos a cargos do Poder Legislativo, a grande maioria da população com capacidade eleitoral ativa sequer se lembra em quem votou, conforme se pode observar em diversas reportagens e estudos já realizados.

Outro problema é a eleição de suplentes que acabam por se titularizar nos cargos com o apoio de políticos profissionais, isto é, daqueles que sempre estão na vida pública. Isto ocorre, por exemplo, quando um candidato concorre a determinado mandato, mas de antemão já possui uma promessa para assumir alguma pasta no governo, uma secretaria ou um ministério, por exemplo.

Existem diversos modelos que poderiam exemplificar a crise da representação, decorrentes dos desvios no exercício do poder. Moraes (2010, p. 127)<sup>12</sup> traz um caso interessante de 2006 quando se pôde observar nos jornais de grande circulação no Brasil:

Na verdade, o noticiário traz à luz mais um espasmo de uma das mazelas mais renitentes da vida política brasileira: a troca de bens públicos por apoio político. Quer dizer, ainda persiste no Brasil um estilo de fazer política extremamente atrasado e antirrepublicano, próprio de sociedades de corte oligárquico, estilo este que funciona à base da troca de bens públicos e que faz com a vida política brasileira em boa medida funcione de acordo com o seguinte figurino: no sentido ascendente, através da distribuição de bens e vantagens aos poderosos em troca de apoio político; no sentido descendente, na interação com determinados setores das classes subalternas, através do clientelismo.

[...]

Evidentemente, a jovem democracia brasileira vivencia uma crise de grandes proporções. Mas, democracias passam por crises. Não se tem conspiração de elites, nem crise institucional, que são argumentos da retórica política crescente em momentos como o que passa. Evidentemente, tal retórica deve ter limites, pois viver perigosamente a democracia tem a sua medida, que as elites realmente democráticas têm condição de mensurar.

Os trechos colacionados são de 2006 quando eclodiam no país diversos escândalos como o dos sanguessugas<sup>13</sup>, também coincide com o ano do mensalão<sup>14</sup>, sendo que a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) havia sido instaurada em 2005 para investigá-lo.

Outras crises surgiram e continuam a surgir, porque acabam por ser reflexos das anteriores, um verdadeiro círculo vicioso. Agora tem-se a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 33, que conta com o apoio de muitos dos condenados do mensalão, uma vez que não se iniciou o cumprimento da pena e ainda continuam exercendo seus mandatos. A PEC n. 33, traz entre suas propostas de modificações da Constituição Federal o aumento do quórum para aprovação da súmula vinculante para 4/5, não mais 2/3 e a dependência de sua aprovação condicionada ao Congresso Nacional. Condiciona, também, à aprovação do Congresso, a declaração de inconstitucionalidade de emendas constitucionais, também, decisões que

---

<sup>12</sup> Neste sentido também: Moraes (2003, p. 189) e Bedin e Nielsson, (2013, p. 111).

<sup>13</sup> A máfia que superfaturava as ambulâncias, sendo que muitas destas sequer foram entregues.

<sup>14</sup> O mensalão foi um esquema de pagamento de mesada para que deputados e senadores votassem conforme a vontade do Poder Executivo, seu julgamento foi concluído no final em 2012, quando foram condenadas 25 pessoas. (Supremo Tribunal Federal. Ação Penal n. 470).

produzam imediato efeito vinculante e eficácia para todos.

Ocorre que em relação a isto, surgem inúmeras críticas. Inicialmente, as medidas que são judicializadas ou mesmo o ativismo judicial ocorrente nos tribunais de primeiro e segundo graus ou cortes superiores decorrem exatamente da inércia, da omissão, do Poder Legislativo. Este, sob diversos pretextos, não enfrenta matérias socialmente relevantes, porque polêmicas, evitando a todo custo o desgaste político e as críticas da opinião pública.

O Judiciário em razão de determinação constitucional não pode se eximir do julgamento das demandas que lhe são postas<sup>15</sup>, o que o faz atuar muitas vezes em funções que competiriam ao Legislativo. Ocorre, que não há sentido em deixar o Judiciário fazer o trabalho do Legislativo e entregar a ele, depois de tudo pronto, para que delibere se a decisão será ou não válida. Não é este o papel dos poderes, qualquer um deles. Entende-se com isto o surgimento de dois grandes problemas: 1) subordina o Judiciário ao Legislativo, violando a separação e harmonia dos poderes e 2) faz do Judiciário um “assessor” do Poder Legislativo, sendo que este apreciará a matéria com uma superioridade irreal, pois, todos os poderes possuem a mesma força e são o Estado em ação, representando o povo. Ademais, embora no Judiciário não haja eleição, os juízes são investidos nos termos da Constituição, esta sim, fruto da vontade geral.

Os problemas acima exemplificados são consequências da crise no Legislativo e refletem nos demais poderes. Bercovici (2006, p. 296) sintetiza da seguinte forma: 1) a falta de representatividade em razão da crescente dificuldade dos partidos políticos em promover grandes agregações de interesses em sociedade complexa, heterogênea e com desigualdades sociais e regionais enormes, o que remete ao estudo dos Federalistas, como já analisado; 2) os grandes contingentes eleitorais são pessoas pobres e com pouca informação e formação política; 3) o recurso constante a medidas provisórias fez com que o Executivo avançasse sobre o Legislativo e 4) a marginalização dos partidos e do Congresso Nacional.

Ademais, Bercovici (2006, p. 303) apresenta uma proposta para superação da crise da democracia representativa, a saber, a abertura do sistema representativo e da estrutura político-administrativa à efetiva participação popular, com a devolução da soberania ao seu único e exclusivo titular que é o povo, alterando radicalmente a estrutura de poder existente, embora não diga como viabilizá-la.

---

<sup>15</sup> Constituição Federal. Art. 5º [...]XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Desse modo, é necessária a reconfiguração da representação política. Mill (1980) dá mostras claras desta dúvida quando intitula o primeiro capítulo de sua obra da seguinte maneira: “Até que ponto as formas de governo são uma questão de escolha?”.

A representação surgiu por necessidade, pela impossibilidade da democracia direta. No entanto, antes mesmo que pudesse amadurecer, desvirtuou-se, perdeu-se pelo caminho. Cumpre, agora, ao povo retomá-la da forma que melhor lhe parecer, seja por meio do discurso, como já dizia Habermas ou de rede dialógica, como proposta de O’Donnell<sup>16</sup>, com a invocação de determinadas atitudes por parte dos representantes dos poderes, não só do Legislativo, mas principalmente deste. E, não havendo melhoras, têm o titular do Poder, ou seja o povo, o representado, um importante instrumento em suas mãos, qual seja, o direito de resistência, que se perfaz na desobediência civil, que deve ser muito bem manejada.

Neste sentido, escreve Costa (1990, p. 3):

A doutrina do direito de resistência vai receber a colaboração de diversos autores, tais como Santo Tomás de Aquino e Etienne de La Boétie, mas só alcança sua maturação teórica entre os contratualistas que entendiam o pacto social como um acordo bilateral de vontades, em que ambas as partes encontravam-se sujeitas a direitos e obrigações. John Locke, Thomas Jefferson e os constituintes jacobinos entendiam que os indivíduos contratantes passavam apenas a tutela da liberdade absoluta para o soberano ou o parlamento, no momento da constituição da sociedade política, mediante um contrato em que esses ficavam limitados a garantirem a segurança dos demais direitos individuais. Caso, entretanto, os governantes extrapolassem suas funções de tutores da liberdade originária dos governados, tentando oprimi-los, eles podiam resistir a esta pretensão e escolher um novo governo.

Na doutrina de Costa (1990, p. 26) o direito de resistência quando utilizado como um instrumento da maioria causou um avanço na sociedade. Explanando quanto a este:

era a chave do poder, servindo para aprimorar a democracia ao permitir que os indivíduos, as minorias e, mesmo, as maiorias oprimidas participassem diretamente do processo político. Constituía a tática adequada na defesa dos direitos de cidadania, pois aplicava-se em todos os domínios – político, econômico e social – exprimindo protestos contra abusos do Estado e da economia capitalista.

Este direito de resistência ou desobediência civil teve a sua reconfiguração em Henry

---

<sup>16</sup> “Uma rede dialógica de discurso implica que podemos constituir uma esfera pública quando nos dirigimos a outros e aos governantes sobre questões que consideramos relevantes, referidas a valores, identificadas e/ou interesses de suposta importância pública. Podemos dirigir-nos, verticalmente, a uma autoridade “superior”, e horizontalmente a outros membros de nossa associação; tal associação não é completamente igualitária (na medida em que existe uma autoridade superior), mas não é autoritária (na medida em que permite interpretações dialógicas e não apenas monológicos). Tal rede satisfaz algumas condições para ser uma entidade democratizada; mas ainda lhe falta um componente essencial de uma entidade propriamente democrática: devemos ter o direito de fazer estas interpelações e gozar de liberdades que nos protejam e realmente permitam o exercício desse direito.” (O’DONNELL, 2011, p. 164)

Thoreau<sup>17</sup> (2005), uma vez que este o utilizou localizadamente, para exprimir a sua insatisfação<sup>18</sup>. (COSTA, 1990, p. 33). Trata-se de um direito fundamental<sup>19</sup>, não devendo, obviamente, ser radicalizado como fez Thoreau que escreveu: “Saibam todos quantos esta declaração lerem que eu Henry Thoreau, não desejo ser considerado integrante de qualquer sociedade organizada à qual não tenha aderido” (THOREAU, 2005, p. 29). O texto publicado como “Desobediência Civil” prega um anarquismo pacífico e influenciou Gandhi, além de ser o estandarte dos *hippies*.

Atualmente, as greves e grandes manifestações populares vistas ao redor do mundo dão mostras claras desta resistência localizada a determinados atos do governo. Na Grécia, recentemente, teve lugar uma grande manifestação contra o programa econômico imposto pela União Europeia. No Brasil, não é diferente, observou-se muitas greves até mesmo em pequenos municípios.

O povo, titular da soberania, possui instrumentos ao seu dispor para exercitá-la e retomá-la, quando entender que esteja sendo usurpada por seus representantes. No entanto, deverá identificar os fatos específicos, iniciar o diálogo e, caso este seja infrutífero, expor a sua insatisfação com a utilização dos direitos fundamentais que possui<sup>20</sup>.

## 5 CONCLUSÃO

Com o repasse de alguns pensadores da Revolução Francesa e do federalismo norte-americano, analisou-se a soberania e a importância da separação de poderes para a consolidação do sistema representativo.

---

<sup>17</sup> Henry David Thoreau, nasceu em 1817 em Massachusetts e faleceu em 1862. Foi influenciado por Rousseau e Emerson e defendeu a ideia que longe das forças corruptoras e perto da natureza o sonho da liberdade americana se concretizaria. Foi preso mais de uma vez por não pagar o imposto *per capita*.

<sup>18</sup> Thoreau foi preso por ter deixado de pagar o imposto eleitoral, no entanto, pagou os impostos referentes às estradas e à educação.

<sup>19</sup> BUZANELLO (2006): [...]o reconhecimento do direito de resistência operou-se pela via explícita em apenas algumas espécies: objeção de consciência (art. 5º, VIII c/c art. 143, § 1º, CF); greve "política" (art. 9º, CF); princípio da autodeterminação dos povos (art. 4º, III, CF). De outro lado, a construção constitucional elucida, de forma implícita, a materialidade da resistência. A materialidade se combina com os elementos constitucionais formais, como: os princípios da dignidade da pessoa humana e do pluralismo político, erguidos como fundamentos do Estado Democrático (art. 1º, III, V, CF); a abertura e a integração para dentro do ordenamento constitucional de outros direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados (art. 5º, § 2º, CF).”

<sup>20</sup> “Ninguém é obrigado a cumprir ordem ilegal, ou a ela se submeter, ainda que emanada de autoridade judicial. Mais: é dever de cidadania opor-se à ordem ilegal; caso contrário, nega-se o Estado de Direito”. (HC 73.454, Rel. Min. Mauricio Corrêa, julgamento em 22-4-96, DJ de 7-6-96). BRASIL. Supremo Tribunal Federal.

Viu-se que o sistema representativo é uma realidade necessária, em razão das extensões territoriais e contingente populacional dos países, em especial no Brasil, de dimensões continentais. Ademais, a democracia pura é inviável, por possuir críticas, como o não respeito as minorias.

Estudou-se soberania e a sua importância para a representação. Pois, não se sabendo o poder que se tem, há o risco de se delegar mais do que se quer ou se pode. A representação foi institucionalizada com a constitucionalização, mas havendo necessidade de fixação de limites claros para os representantes.

O Poder Legislativo teoricamente é o mais forte dos poderes da República, pois praticamente tudo passa por ele. Trata das matérias de interesse do povo, como salários, confiscos e uma infinidade de outras questões. Disto, resulta que uma crise no Poder Legislativo afeta diretamente os demais Poderes.

Observou-se que o Poder Judiciário com o ativismo judicial vem extrapolando suas funções, mas isto é muito mais culpa da inércia e da omissão do Poder Legislativo que uma vaidade dos juízes, pois as decisões mais polêmicas não são tratadas nas Casas do Povo, em grande parte para se evitar desgaste político e prejuízo em futuras eleições.

A representação do povo brasileiro precisa de urgente aprimoramento. Os poderes, especialmente o Legislativo tem um papel essencial nisto. Mas, também cumpre ao povo reivindicar o que é seu por direito, a soberania. E tomá-la, da forma que melhor lhe parecer, seja por meio do discurso ou rede dialógica, ou com a invocação do direito de resistência, com a desobediência civil, que deve ser muito bem manejada.

## REFERÊNCIAS

BASTOS, Aurélio Wander. Prefácio. In: SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa: Qu'est-ce que le Tiers État**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

BEDIN, Gilmar Antonio e NIELSSON, Joice Graciele. Estado de direito e cultura patrimonialista: o desafio da afirmação da dimensão republicana do Estado brasileiro na atualidade. **Revista Pensar**, Fortaleza, v. 17, n. 1, p. 100-114. jan./jun. 2012.

BERCOVICI, Gilberto. **O Impasse da Democracia Representativa**. In: ROCHA, Fernando Ximenes; MORAES, Filomeno; (Coord.). **Direito Constitucional Contemporâneo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 281-303.

BODIN, Jean. **Os seis livros da República: livro primeiro**, tradução, introdução e notas José

Carlos Orsi Morel. São Paulo: Ícone, 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 19<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BUZANELLO, José Carlos. **Em torno da constituição do direito de resistência**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, IX, n. 34, nov 2006. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=1342](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1342)>. Acesso em 12 jun 2013.

COSTA, Nelson Nery. **Teoria e Realidade da Desobediência Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

GOYARD-FABRE. **O que é Democracia?** Trad. Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, JOHN. *Federalistas*. Textos selecionados por Francisco C. Weffort, In: **Escritos Políticos**. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

LOCKE, John. **Dois Tratados sobre o governo**. Tradução Julio Fisher. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Tradução Manoel Innocêncio de Lacerda Junior. Brasília: Editora UnB, 1980.

MONTESQUIEU, **O Espírito das Leis**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

MORAES, Filomeno. *Separação de Poderes no Brasil Pós-88: Princípio Constitucional e Práxis Política*. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de *et al.* **Teoria da Constituição: Estudos sobre o lugar da Política no Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 151-198.

MORAES, Filomeno. **Contrapontos: Democracia, República e Constituição no Brasil**. Fortaleza: Edições UFC, 2010.

NASCIMENTO, Milton Meira do. *Rousseau: da servidão à liberdade*. In.: WEFFORT, Francisco C. **Os Clássicos da Política**. Vol. 1., São Paulo: Editora Ática, 2010. p. 188-200.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia, agência e estado: Teoria com intenção comparativa**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Considerações Sobre o Governo da Polônia e sua Reforma Projetada*. Trad. Luiz Roberto Salinas Fortes. São Paulo: Brasiliense, 1982.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso Sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os homens**. Trad. Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Du contrat social ou Principes du droit politique*. Paris, Éditions Garnier, 1954. Trad. Cid. Knipell Moreira. **Os Clássicos da Política**. Org. Francisco C. Weffort., Vol. 1, São Paulo: Editora Ática, 2010. p. 201-241.

ROUSSEAU, Jean-Jacques, **Du contrat Social**. Paris: Gallimard, 2012.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa: Qu'est-ce que le Tiers État?**. Trad. Norma Azevedo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

THOREAU, Henry David. **A Desobediência Civil e outros escritos**. Trad. Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2005.