

Autor: Victor Roberto Corrêa de Souza

**A LEGITIMIDADE E A RACIONALIDADE DA REPRESENTAÇÃO
PARLAMENTAR NO BRASIL**

*THE LEGITIMACY AND THE RATIONALITY OF THE PARLIAMENTARY REPRESENTATION IN
BRAZIL*

Resumo: O texto pretende, a partir de dois exemplos práticos reais ocorridos nas Câmaras de Vereadores das cidades de Cachoeira do Sul e Novo Hamburgo, analisar as situações em que manifestações da população divergem frontalmente das decisões políticas adotadas pelos representantes do Poder Legislativo brasileiro. A base do estudo é a teoria do agir comunicativo de Habermas e suas teorias da ação, bem como a distinção havida entre racionalidade instrumental e racionalidade para o entendimento. Outro ponto abordado é a necessidade de inclusão do cidadão nos debates públicos e as possibilidades de soluções técnicas já existentes para resolver conflitos entre representantes e representados, como a técnica do referendo abrogativo a partir da iniciativa popular. O texto é concluído anotando-se a importância de uma democracia inclusiva para o aprimoramento do Estado e da própria sociedade.

Abstract: The paper intends, from two practical examples occurred in the City Councils of the cities of Cachoeira do Sul and Novo Hamburgo, studying situations in which diverges population frontally of the political decisions taken by representatives of the Brazilian legislature. The basis of the study is the theory of communicative action of Habermas and your theories of action, and the distinction held between instrumental rationality and rationality for understanding. Another topic is the need of inclusion of citizens in public debates and opportunities for technical solutions to resolve existing conflicts between representatives and represented, as the technique of the referendum abrogative from the popular initiative. The text concludes by noting the importance of an inclusive democracy for the betterment of the state and of society itself.

Palavras-Chave: Democracia. Participação. Referendo. Racionalidade. Divergências. Racionalidade.

Keywords: Democracy. Participation. Referendum. Rationality. Divergences. Rationality.

1. INTRODUÇÃO: RE 197.917.

Em 1999, iniciou-se importante debate jurídico no STF, no julgamento do RE 197.917, em que se questionava, por meio de ação civil pública do Ministério Público Estadual de São Paulo, o aumento do número de vereadores da cidade de Mira Estrela/SP.

Resumidamente, com base no então vigente art. 29 da Constituição, o relator do caso, Ministro Maurício Correa, entendeu – no que foi seguido por seus pares – que a interpretação literal do dispositivo (que descrevia três faixas de classificação dos municípios e permitia de 9 a 21 vereadores em municípios com até um milhão de habitantes, de 33 a 41 nos municípios com mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes, e de 42 a 55 nos municípios com mais de 5 milhões de habitantes) violaria a proporcionalidade constitucional entre os municípios, que poderia ser aferida aritmeticamente. Como exemplo dessa situação, citou confrontação entre município com 2.000 habitantes e 21 vereadores, enquanto outro de 900.000 habitantes teria apenas 9 vereadores.

Após as pertinentes discussões e votos dos ministros, prevaleceu a tese do Ministro Mauricio Correa, tendo sido provido parcialmente o recurso extraordinário em questão, como pode se colher em pesquisa simples no sítio do Supremo Tribunal Federal, tendo a decisão sido publicada com a seguinte ementa:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MUNICÍPIOS. CÂMARA DE VEREADORES. COMPOSIÇÃO. AUTONOMIA MUNICIPAL. LIMITES CONSTITUCIONAIS. NÚMERO DE VEREADORES PROPORCIONAL À POPULAÇÃO. CF, ARTIGO 29, IV. APLICAÇÃO DE CRITÉRIO ARITMÉTICO RÍGIDO. INVOCAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA RAZOABILIDADE. INCOMPATIBILIDADE ENTRE A POPULAÇÃO E O NÚMERO DE VEREADORES. INCONSTITUCIONALIDADE, INCIDENTER TANTUM, DA NORMA MUNICIPAL. EFEITOS PARA O FUTURO. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL.”

Em seguida, o Tribunal Superior Eleitoral expediu resoluções (21.702 e 21.803) que regulamentavam esse cálculo aritmético em todos os municípios do país, sobrepujando o entendimento até então vigente de três faixas de classificação dos municípios.

A reação da classe política foi imediata, e ensejou a proposta de Emenda Constitucional 333/2004 que culminaria com a aprovação da “PEC dos Vereadores” e sua transformação na

Emenda Constitucional 58/2009, que minudenciou 24 níveis distintos e critérios aritméticos para cálculo do limite máximo de vereadores para cada perfil de município.

Esta Emenda, nas palavras do parlamentar relator, Arnaldo Faria de Sá, foi produzida para corrigir “uma grande injustiça para com o Poder Legislativo Municipal”, e com isso, caso todos os Municípios entendam que devem modificar a composição de suas câmaras, colocando-as no nível máximo, teríamos o acréscimo de cerca de 7800 vereadores.

Passado algum tempo, esta Emenda está sendo amplamente utilizada pelas Câmaras Municipais, e está nos fazendo defrontar com situações que estão nos causando perplexidades. Neste passo, em nosso trabalho, trazemos ao conhecimento do leitor a realidade vivida nos municípios de Novo Hamburgo e Cachoeira do Sul, ambos no Estado do Rio Grande do Sul. Em ambos a Câmara de Vereadores aprovou projeto de lei de modificação de suas leis orgânicas para que se aumentasse o número de vereadores para o máximo constitucional. Concomitantemente ao processo legislativo citado, ambas as populações se revoltaram e se utilizaram de instrumentos de iniciativa popular para tentar impedir a aprovação dessas leis. Só que o final da história foi bem distinto, tendo a população de Novo Hamburgo obtido a manutenção do número de vereadores em 14, enquanto a população de Cachoeira do Sul teve que se conformar com o aumento para 15 vereadores.

A despeito da nítida falta de isonomia entre os munícipes das duas cidades¹ após a conclusão dos fatos nos dois casos, a pergunta principal que se faz é: quais são os deveres morais e éticos a serem verificados nesses casos, em que colidem frontalmente os interesses daqueles que representam o eleitorado do município através do voto direto e universal com os interesses daqueles que são por estes representados? Quais soluções seriam possíveis na permanência de um conflito desta magnitude?

Este será o cerne de nossa pesquisa, neste trabalho.

2. REPRESENTAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE

Via de regra, costumamos aprender que os membros do Poder Legislativo ocupam seus cargos como representantes do povo, que os elegem democraticamente por meio do voto, e estes parlamentares representam parcelas sociais, de acordo com as regras dos sistemas eleitorais vigentes.

¹ Segundo o censo de 2010 – disponível em www.ibge.gov.br - Novo Hamburgo tinha a população de 238.940 habitantes e 14 vereadores, enquanto Cachoeira do Sul tinha 83.827 habitantes e 15 vereadores.

Mas, como proceder quando a vontade do representante diverge da vontade daquele que é representado? Em que situações uma manifestação de vontade do corpo de representantes poderia divergir racionalmente da manifestação de vontade do conjunto de representados?

A democracia direta, vivenciada na Grécia antiga, em especial pela sociedade ateniense, é experiência que não mais é possível de ser reproduzida nos tempos modernos. Em verdade, é até questionável a condição de sociedade democrática se aquele grupo social sobrevivia através da manutenção de um regime escravocrata onde eram poucas as pessoas que tinham condições de eleger e de serem eleitas como representantes políticos. Com base nesse regime de exploração econômica, não havia outro objetivo senão o debate político direto por aqueles que não tinham quaisquer preocupações econômicas. Enfim, a democracia moderna é altamente complexa e difere sensivelmente do que se viveu nos tempos da Grécia antiga.

Este debate político em torno da democracia direta, obviamente, não tinha como prosperar com o crescimento territorial e populacional das sociedades modernas pós-iluministas, em que, além disso, se prezava por um sistema econômico diverso, em que se pugnava pela inexistência de escravidão. A História, assim, demonstra que o caminho adotado e que foi bem-sucedido é o da democracia indireta representativa, com a adoção de mecanismos de aproximação com a democracia direta (dentre os quais se incluem, no caso brasileiro, a iniciativa popular, o plebiscito e o referendo – art. 14, CF e Lei 9.709/98), ante as pautas atuais da participação e da cidadania ativa.

Mas, a indagação deste momento é a seguinte: há limites aos poderes dos representantes eleitos pelo povo?

Inicialmente, a ciência política se encarregou de diferenciar dois regimes extremos de identificação da vontade entre representantes e representados, a saber, a duplicidade e a identidade. Pelo primeiro regime, base do constitucionalismo liberal, o representante político seria senhor absoluto de sua vontade, motivo pelo qual haveria uma “duplicidade” de vontades, preponderando a independência da manifestação do representante em relação ao representado, que, segundo os teóricos deste regime, não teria condições de debater a *res publica*. Pela ótica da identidade, que impregnou a crise de representatividade do século XX, contudo, o mandatário estaria escravizado à vontade de seus mandantes, os que nele votaram; o que, de certo modo, é a própria negação do regime de representatividade.

É óbvio que nenhuma das democracias modernas sobrevive adotando apenas um dos regimes. Sobre o tema, assim sintetiza Paulo Bonavides:

“O estado presente da representação política é o seguinte: a duplicidade sobrevive de maneira formal na linguagem dos textos constitucionais, em alguns países; noutros as Constituições vão enxertando no corpo híbrido os instrumentos plebiscitários que supostamente acarretariam a identidade pela fiscalização severa estendida sobre o mandato representativo, com quase todos os políticos procedendo de forma um tanto hipócrita, abraçados à ficção imperante da identidade. A identidade, todavia, antes de colher sua institucionalização no idioma constitucional já se acha ultrapassada nos fatos pela pulverização daquela suposta vontade popular, canalizada e comunicada oficialmente à sociedade através de grupos de pressão, e estes, por sua vez, se alienando na fechadíssima minoria tecnocrática, titular em última instância de vastos poderes de representação, dos quais se investe de maneira não raro usurpatória.” (BONAVIDES, 2011, P. 232).

Ou seja, não há duplicidade ou identidade pura. Ora, o poder político, conforme determinado pela Constituição, em seu art. 1º, parágrafo único, “*emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente*”. As decisões, portanto, são tomadas tanto por via direta como por via indireta, não havendo uma independência absoluta dos representantes (como ocorria na duplicidade) nem uma vinculação estrita aos comandos do povo (como almejava a doutrina da identidade).

Enfim, extrai-se da obra de Paulo Bonavides supracitada o importante paradoxo atual em que vivemos. Trata-se da pulverização da vontade popular, coarctada por mecanismos de indução exercidos por grupos sociais de pressão política, grupos estes que no momento do exercício do poder fecham-se, sob as mais variadas formas, à participação deste mesmo corpo social do qual são uma minoria de representantes.

Noutros termos: esta minoria que exerce o poder e representa o povo, no momento em que se faz necessária a manifestação de vontade do povo (leia-se: eleição), introduz elementos de identidade entre ela e seus representados; entretanto, posteriormente, quando exerce o poder que lhe foi repassado pelos cidadãos, não permite a estes a continuidade do exercício de seus direitos de participação e cidadania. Como resolver este conflito?

3. ETICIDADE E MORALIDADE DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA MODERNA

Representantes do povo são eleitos para cumprir os objetivos da carta política, que, no caso do Brasil, estão descritos sucintamente nos objetivos fundamentais do art. 3º da Constituição. Dentre eles, podemos citar a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a redução de

desigualdades e a promoção do bem de todos, sem preconceitos. Estes são, portanto, os fins a que se destina o trabalho de cada um dos parlamentares eleitos.

De outro lado, algumas imposições morais, no sentido de exigências mútuas interpessoais, são dirigidas a cada pessoa, a fim de se viabilizar a existência humana em padrões mínimos de dignidade e sociabilidade, dentre os quais podemos citar o respeito aos direitos alheios, à vida e à saúde alheias etc. Estas imposições axiológicas são modelos auto-referentes positivos, padrões de comportamento a serem difundidos entre as demais pessoas e que permitem que a sociedade sobreviva, consubstanciando o que chamamos de moral; e diferem consistentemente das concepções de bem-viver que se restringem a determinadas parcelas da sociedade, a determinadas coletividades, que corporificam o que chamamos de ética.

Com isso, uma importante constatação inicial pode ser colhida: é comum que padrões éticos sejam compatíveis com padrões morais e presidam a escolha das pautas jurídicas e axiológicas da sociedade civil organizada na forma do Estado, mas também não é incomum que determinada conduta seja entendida como ética, por determinada coletividade, mas seja vista como imoral sob os olhos do conjunto da sociedade, ou ilícita sob os olhos do Estado organizado.

Ora, se os parlamentares representam os cidadãos que os elegeram, e manejam o poder em seu nome, os limites da atuação destes representantes são encontrados através da análise da inter-relação existente entre representantes e representados. Uma vez encontrado algum descompasso entre as vontades manifestas dos dois polos desta relação política, de dois equívocos um deve restar: ou a soberania popular que elegeu os representantes estava errada ou os representantes não sabem captar a vontade de seus representados! Encontrado este descompasso, como proceder para investigar a liceidade, a eticidade e a moralidade das ações de ambas as partes desta crucial relação social estabelecida entre representantes e representados?

Para responder a esta indagação, temos que iniciar pesquisando como se produzem e como devem se produzir a ação tanto de representantes como de representados. Ora, como se constroem racionalmente as ações dos atores sociais e políticos? Como se certificar de que nos debates entre os atores estão sendo respeitados os limites éticos, morais e jurídicos respectivos? Como ocorreu a comunicação entre representantes e representados?

4. RACIONALIDADE DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA MODERNA

Em sua obra Teoria do Agir Comunicativo, Jurgen Habermas traz a lume quatro importantes conceitos filosóficos de ação. Inicialmente, em relação ao agir teleológico (no qual se insere o agir estratégico) por parte dos atores (na concepção ampla do termo) sociais envolvidos, assevera que este ocorre quando a pessoa:

“realiza um propósito ou ocasiona o início de um estado almejado, à medida que escolhe em dada situação meios auspiciosos, para então empregá-los de modo adequado. O conceito central é o da decisão entre diversas alternativas, voltada à realização de um propósito, derivada de máximas e apoiada em uma interpretação da situação. O modelo teleológico de agir é ampliado a modelo estratégico quando pelo menos um ator que atua orientado a determinados fins revela-se capaz de integrar ao cálculo de êxito a expectativa de decisões.”(HABERMAS, 2012, p. 163).

Mais adiante, distinguindo os conceitos de agir regulado por normas e agir dramático, afirma que:

“o conceito de agir regulado por normas não se refere ao comportamento de um ator, em princípio solitário, que encontra outros atores no entorno, mas a membros de um grupo social, que orientam seu agir segundo valores em comum.” (HABERMAS, 2012, P. 164-165).

Enquanto, por outro lado:

“o conceito de agir dramático não se refere primeiramente ao ator solitário, nem ao membro de um grupo social, mas aos participantes de uma interação que constituem uns para os outros um público a cujos olhos eles se representam.” (HABERMAS, 2012, P. 164-165).

Por fim, conceitua o agir comunicativo como sendo a:

“interação de pelo menos dois sujeitos capazes de falar e agir que estabeleçam uma relação interpessoal (seja com meios verbais ou extraverbais) [buscando] um entendimento sobre a situação da ação para, de maneira concordante, coordenar seus planos de ação e, com isso, suas ações.” (HABERMAS, 2012, P.166).

É óbvio que nenhuma pessoa, nos atos de sua vida diária, adota apenas um dos quatro modelos de ação habermasiana. Será a ocasião que indicará a ação. Importa, neste momento, identificar que tipo de ação é racionalmente possível de acordo com a ocasião em que se exija uma determinada atitude por parte do ator social, de acordo com a pauta axiológica existente e imperante.

Analisando as relações entre representantes e representados, tentaremos verificar em que ocasiões se exige alguma atitude por parte de algum destes atores sociais, para posteriormente e ao final analisarmos se, diante da problemática apresentada na introdução, as atitudes

(concretizadas ou não em normas) tomadas por estes atores no caso concreto possuem validade.

Neste diapasão, é preciso explicitar dois conceitos importantes de racionalidade, trazidos também pela doutrina habermasiana, após o aprimoramento da teoria do agir comunicativo. Tratam-se dos conceitos de racionalidade, abordados na obra *Pensamento pós-metafísico*. Sobre eles, assim disserta o filósofo alemão:

“A racionalidade não tem tanto a ver com a posse do saber do que com o modo como os sujeitos capazes de falar e de agir empregam o saber. Ora, tanto as atividades não-linguísticas como as ações de fala encarnam um saber proposicional; contudo, o modo específico de empregar o saber decide sobre o sentido da racionalidade, que serve como medida para o sucesso da ação. Se tomarmos como ponto de partida o uso não-comunicativo do saber proposicional em ações teleológicas, iremos detectar a ideia da racionalidade orientada para um fim (*Zweckrationalität*) tal como foi elaborada na teoria da escolha racional. E se partirmos do uso comunicativo do saber proposicional em atos de fala, descobriremos a ideia da racionalidade orientada para o entendimento (*Verständigungsrationallität*), que numa teoria do significado pode explicitar apoiando-se nas condições para a aceitabilidade de ações de fala.” (HABERMAS, 1990, P. 69-70).

Ora, os quatro conceitos de ação abordados supra devem ser analisados à luz da racionalidade do agir que deles se espera, no caso concreto, a fim de se certificar sua validade na relação intersubjetiva/social concreta.

Assim, os dois conceitos de racionalidade acima referidos interligam-se a dois tipos específicos de relações sociais: as assimétricas, em que há uma atitude objetivante, na qual se observa a presença de uma racionalidade instrumental (meio-fim); e as simétricas, em que há uma atitude intersubjetivante, na qual se insere o conceito de racionalidade para o entendimento. E, analisando as relações sociais que ora comentamos, em especial os conflitos entre a vontade de representantes e representados, estamos diante de relações assimétricas ou simétricas?

5. A RELAÇÃO SOCIAL REPRESENTANTE-REPRESENTADO E SUA LEGITIMIDADE

O Poder Legislativo, em sua função clássica de edição de normas gerais, através dos representantes eleitos pelo povo, deve respeitar postulados racionais em suas escolhas. Assim, quando edita uma norma jurídica qualquer, uma lei, o legislador deve agir de acordo com aqueles que são por ele representados, como já pressupunha a teoria do contrato social

rousseauiana, pois somente assim as normas produzidas por estes representantes possuirão a legitimidade necessária à sua eficácia.

Isto não quer dizer que o representante eleito apenas detém uma espécie de procuração de seus eleitores para trabalhar, nem que deva, a todo tempo, perquirir o que o seu eleitor faria ou decidiria se estivesse em seu lugar. Seria muito ingênuo pensar desse modo. Não nos parece sequer racional diante da sociedade da confiança em que vivemos.

Não obstante, na análise dos deveres atinentes a todo parlamentar, uma premissa deve restar clara: a sociedade que ele está ali representando não deve ser tratada como um meio para atingir algum objetivo que não seja por ela pretendido e com ela acordado. Habermas assim afirma: *“Questões moral-práticas do tipo: ‘o que devo fazer?’ são afastadas da discussão racional na medida em que não podem ser respondidas do ponto de vista da racionalidade meio-fim.”* (HABERMAS, 2003, P. 63).

Não é possível, portanto, que entre representantes e representados se construam relações sociais assimétricas, em que um se utilize do outro apenas como um meio em si, sem qualquer finalidade. A lógica do utilitarismo não pode sobrepujar a lógica do acordo e do consenso comunicativo. O representado deve compreender a importância do trabalho dos parlamentares na condução de debates sociais de alta relevância para a sociedade, e permitir-lhe um trabalho condizente com a dignidade do cargo que ocupa, valorizando as boas ações; enquanto o representante, em busca de sua legitimidade, deve estar conectado à realidade social que o cerca e à população que representa, sendo verdadeiro e leal em seus propósitos, com o fim de melhor representar os interesses da sociedade. Ian Shapiro aborda essa temática:

“Penso que o compromisso com a verdade na política é um elemento essencial da legitimidade, porque a maioria das pessoas reconhece que tem interesse em conhecê-la e em agir de acordo com ela. Como observei quando analisamos a máquina da experiência de Nozick na Seção 2.3, uma das razões pelas quais as pessoas se sentem incomodadas com a identificação feita pelo utilitarismo clássico entre o bem viver e o prazer é que elas precisam acreditar que suas experiências são autênticas – isto é, têm suas raízes na realidade.” (SHAPIRO, 2006, P. 260).

É imperativa, portanto, a simetria, e é pela comunicação e participação que a obtemos.

Ora, o desprezo à manifestação feita por um único de seus representados já produz, por si só, uma importante – ainda que mínima – crise de legitimidade no Parlamento. Agora, o que dizer quando há o desprezo a uma coletividade organizada de representados? Nenhuma participação

deve ser desprezada sem que se prime pela escolha racional da ação a ser adotada perante esta participação, em uma relação social simétrica.

Neste diapasão, não consigo pensar em como pode ser refutada a participação popular que se põe contra um aumento dos gastos públicos advindo do aumento do número de representantes políticos em uma municipalidade sem sequer se colocar em discussão pública a questão, como ocorreu no caso do município de Cachoeira do Sul/RS.

Veja: não é que não seja possível aumentar o número de vereadores como permitiu a decisão do STF e a Emenda Constitucional posterior. Ocorre que tais normas são regras jurídicas organizacionais de nítidos efeitos concretos e dirigidos, não se subsumindo ao conceito de norma jurídica *stricto sensu*, pois não surtem efeitos gerais; e, o mais grave, a população não foi devidamente ouvida em audiências públicas sobre a proposta de aumento no número de vereadores. Mais: quando se organizou a fim de discutir e combater a proposta, a sociedade não teve sua pretensão discutida de modo racional e argumentativo (racionalidade para o entendimento e não racionalidade meio-fim), não tendo os parlamentares que propuseram a medida sequer aventado um fundamento válido que justificasse a negação ao pleito popular. Argumentou-se: os proponentes do aumento do número de vereadores são os representantes do povo, por ele eleitos, e, portanto, são eles os legitimados para se manifestar sobre o tema, não cabendo ao povo questionar suas escolhas. Será?

A resposta que a razão impõe é evidentemente negativa.

6. (A FALTA DE) LEGITIMIDADE E RACIONALIDADE PARA O ENTENDIMENTO DOS LEGISLADORES BRASILEIROS.

Ora, o que concebemos como algo legítimo? Pensamos que somente posso entender que uma determinada norma é legítima se ela possui fundamentos fáticos e jurídicos que atestem sua validade/validez. Deste modo, uma norma que não possui legitimidade não possui validade. Noutros termos: uma ação ilegítima é uma ação inválida.

Ademais, no caso específico dos representantes do povo, pensamos que essa legitimidade também deve ser analisada no tempo. Ou seja, deve ser analisada tanto no momento em que eles são eleitos, quanto durante seu exercício. A legitimidade não pode ser um retrato da relação entre a ação e sua validade racional; deve sim ser um constante processo de avaliação entre as ações adotadas e seus fundamentos fáticos e jurídicos.

Ou seja, a legitimidade de uma ação tem ligação com a validade de determinada ação, e a validade desta ação pode ser localizada no tempo e no espaço (validade da ação). A aferição através do tempo ocorre quando se analisa a legitimidade da eleição dos representantes políticos (1) e de seus atos subsequentes à eleição (2); e através do espaço quando se analisa esta legitimidade de acordo com os fundamentos determinantes de um sistema jurídico específico (3). E como isto ocorre? Através das normas jurídicas que presidem as eleições (1), do exercício esmerado do controle de constitucionalidade e legalidade das normas (2 e 3), e principalmente, através da análise da manutenção, durante o tempo do exercício dos mandatos, dos fundamentos fácticos que legitimam a atuação dos mandatários, o que, a nosso ver, é a principal fonte de dissensos no direito político moderno, e que justificam a preocupação com as crises de representatividade (leia-se: legitimidade) que assolam os parlamentos.

Na prática, pensamos que isto implica na modificação de postura por parte de quem exerce os mandatos. Eles não mais poderão se portar como se fossem destinatários de um poder supremo exercido sem limites ou controles, além daqueles formais presentes na Constituição. Há pairando sobre eles o poder da permanente delegação deferida pelos representados, devendo atuar em seu nome. Assim, por mais inusitado e descabido que seja o argumento aventado por um único cidadão, este deve ser recebido, considerado, avaliado e respondido de modo racional e argumentativo, sendo inafastável a discussão sobre seus fundamentos. Há um dever de fundamentação das decisões e escolhas legislativas que, embora não seja formal e expreso como aquele atinente às decisões judiciais (art. 93, X, da CF), se insere na necessidade de respeito à voz dos cidadãos e de imposição de mecanismos de discussão legislativa sobre qualquer tema que a sociedade civil organizada se ponha a exigir sua participação.

Somente deste modo, impondo-se a discussão, é que se pode negar, racionalmente, validade a qualquer ação da sociedade civil de se questionar uma escolha produzida por aqueles que ela mesma elegeu para representá-la no Poder Legislativo; e nunca sob o argumento de autoridade de que o poder é que justifica e fundamenta a recusa a qualquer iniciativa popular frontalmente contrária aos interesses daqueles que representam os cidadãos.

Portanto, quanto mais os representantes se aproximam dos interesses do representado e se mantêm nessa aproximação durante todo seu mandato, mais legitimidade fáctica haverá em

qualquer de suas ações, o que aferirá maior racionalidade para o entendimento e maior eficácia (no sentido de aceitação real) destas ações.

7. CONCLUSÃO

Conflitos entre a vontade de representantes e representados sempre existirão, mormente em um Estado democrático de Direito de viés pluralista como o nosso. Bons exemplos desta afirmação advêm das recentes decisões impopulares para fazer frente à crise econômica vivida na União Europeia, tomadas pelos governos de países como Grécia, Espanha e Itália refutadas diariamente por protestos da população. Mas, pensamos que há algumas soluções jurídicas que podem colaborar na permanência do Estado democrático de Direito.

A primeira e mais básica destas soluções é o fato de que a sociedade civil organizada, posteriormente a escolhas produzidas pelos detentores do poder, modifica sua composição nos parlamentos, e posteriormente também modifica as escolhas anteriormente produzidas, o que faz parte do bom (regulado) embate democrático entre os grupos de pressão. Para esta solução, penso que é necessário à sociedade civil avançar nos debates acerca da reforma política a fim de participar das discussões sobre Direito Eleitoral pertinentes ao sistema de acesso ao poder e representação parlamentar.

Mas será razoável e seguro para a sociedade alterar permanentemente as normas jurídicas ao sabor dos parlamentos? Do mesmo modo, será razoável e seguro para a sociedade alterar permanentemente os órgãos de representação política? Conseguiremos atingir uma democracia ideal em que todos se sintam representados? Daniela Cademartori, laborando sobre o conceito de poliarquia (democracia real, distinta do conceito de democracia, apenas ideal) de Robert Dahl também relata estes conflitos:

“Como é pouco provável que um Estado consiga cumprir todas as condições ideais de uma democracia, ela passa a existir sob condições modernas na forma de poliarquia, ou seja, a influência plural e sucessiva de grupos de interesse. As democracias modernas não são formadas pelo governo dos representantes da opinião da maioria de cidadãos individuais, mas por constelações concorrentes de tais grupos. O pluralismo é o governo das minorias. No mínimo, cada uma dessas minorias tem alguma influência sobre as questões que lhe interessam. O pluralismo não exige a absoluta igualdade de influência para todos e muito menos que a política seja isenta de conflitos.” (CADEMARTORI, 2010, P. 211).

Neste momento, friso que é possível somar alternância e permanência, por meio da utilização de mecanismos sociais de acompanhamento do trabalho legislativo, de verificação da permanente legitimidade fática da atuação parlamentar, subsumidos em ampla participação

cidadã nesta atuação, seja pelas discussões parlamentares e seus mecanismos internos, seja pela participação direta, pelos já consagrados meios constitucionais da iniciativa legislativa, do plebiscito e do referendo, muito pouco utilizados.

Neste particular, entendo que o Brasil poderia aplicar com maior frequência, com base no art. 49, XV, da Constituição e na Lei n. 9.709/98, o referendo, para situações conflituosas, como as presentes discussões sobre número de vereadores das Câmaras. Ora, é sabido que o Congresso (e respectivas casas estaduais e municipais) tem a competência exclusiva para autorizar referendos; mas com a subscrição de um decreto legislativo com no mínimo 1/3 dos votos dos parlamentares é possível a convocação do referendo (que no Brasil só foi utilizado para questões legislativas estritas apenas na discussão do art. 35 do Estatuto do Desarmamento). Nesse passo, entendo que nada impede que o 1% do eleitorado respectivo (em analogia ao art. 61, parágrafo 2., da Constituição) ratifique sua vontade de estabelecer a discussão de determinada legislação em projeto (de lei para autorização do referendo) que seja apresentado ao Poder Legislativo, e este por sua vez, venha a autorizar o referendo posteriormente. Somente deste modo, a vontade real dos representados será auferida escorreitamente.

Perceba-se o contributo do professor Gomes Canotilho, ao abordar e diferenciar os referendos ordinários e aqueles produzidos por iniciativa popular (que ainda não ocorreu no Brasil):

“O estudo de vários tipos de referendo tem permitido, apesar de tudo, detectar algumas dimensões políticas fundamentais. Assim, a dinamização de um referendo ad hoc permite aprofundar a legitimação das decisões e captar melhor a opinião pública, embora se acentuem também os perigos da manipulação pelo governo e da desresponsabilização dos representantes parlamentares. Já o referendo dinamizado por iniciativa popular procura retomar algumas dimensões da ideia de autogoverno popular e vincar a consciência de uma via anti-elitista na definição da agenda política.” (CANOTILHO, 2008, P. 303)

Não se trata, aqui, da figura do recall estadunidense ou a do ‘Abberufungsrecht’ suíço, que se referem à cassação do mandato de parlamentares através de decisões que atingem tanto um único indivíduo (no caso do recall) ou toda uma assembleia (no caso do Abberufungsrecht); mas sim da possibilidade de cassação ou confirmação de uma norma por meio de um ato de democracia direta como o referendo abrogativo, sendo permitida a iniciativa popular para autorizar esse referendo, caso a assembleia não o faça por seus próprios atos.

Porém, deve ser salientado o risco de manipulação da opinião pública (da sociedade) pela opinião “publicada”, tão presente aqui quanto nas eleições propriamente ditas. Deste modo,

referendos como esse devem ser precedidos de amplos debates em espaços públicos e entre os cidadãos que serão atingidos pela medida, devendo a opinião pública (opinião publicada) ser diferenciada da opinião da sociedade (que só se conhecerá através do referendo). É como salientou Simone Goyard-Fabre:

“É precisamente disso que a sociedade democrática precisa: se é verdade que ela deve dar atenção à opinião pública, nem por isso deve submeter-se a ela; o importante é que ela reconheça, junto com os direitos de cidadãos maiores e livres, as exigências de princípio da ordem pública; sobre essa base, cabe a suas instituições efetuar a síntese entre ordem e liberdade.” (GOYARD-FABRE, 2003, P. 336)

Ou seja, conclui-se que o referendo ab-rogativo de iniciativa popular é uma das medidas mais importantes para solução de conflitos entre representantes e representados, e no caso brasileiro é medida que, apesar de ainda não utilizada, é perfeitamente possível e recomendável ao recrudescimento de uma verdadeira democracia e cidadania, estabelecidas em uma pauta de racionalidade para o entendimento, reduzindo com isso o déficit de legitimidade das casas parlamentares.

Por fim, resta sólido o papel do Poder Judiciário nesta relação social havida entre representantes e representados, pois em épocas de ativismo judicial, nos parece que esse fenômeno existe sobretudo quando há graves conflitos entre grupos de pressão e partidos políticos, que acabam de alguma forma levando suas tentativas de ações sociais ao conhecimento do Poder Judiciário para verificarem qual será o entendimento que prevalecerá.

Porém, não é para esse intuito que se concebeu o Judiciário, que deverá responder eficazmente demonstrando a necessidade de um diálogo maior entre os interessados na demanda de racionalidade em questão. É como já disse Eduardo Appio:

“O ativismo judicial pode ser estudado a partir da teoria política como um mecanismo destinado a corrigir o mau funcionamento do processo democrático tradicional. Com esse sentido, a Suprema Corte estaria atrelada a um contexto histórico específico e somente sob condições incomuns da estrutura democrática poderia ser considerada a instância originária do debate político.” (APPIO, 2008, P. 192).

Porém, o Poder Judiciário não pode ser interpretado como um super-poder, detentor das fórmulas morais mais justificáveis e condutor único dos debates e dos valores importantes à sociedade. Esse é um pensamento leigo e perigoso, que pode acarretar distorções que maculem a democracia participativa. Nesta linha de pensamento, leia-se J. Hart Ely:

“Os valores que os juízes tendem a ressaltar como fundamentais – na medida em que tais escolhas não refletem apenas as predisposições éticas e políticas dos indivíduos envolvidos – serão naturalmente

suspeitos. Eles serão – e seria tolo esperar o contrário, se a tarefa for assim definida – os valores daqueles que Henry Hart, sem ironia, costumava chamar de ‘juristas de primeiro escalão’. A objeção à ‘razão’ como fonte de valores fundamentais define-se melhor, portanto, quando formulada como uma alternativa: ou ela é tão vazia quanto os ‘princípios neutros’ ou é tão elitista e antidemocrática que deveria ser desconsiderada imediatamente. Nossa sociedade não tomou a decisão constitucional de facultar o sufrágio universal para depois dar meia volta e sobrepor às decisões populares os valores dos juristas de primeiro escalão.” (ELY, 2010, P. 78-79).

A mais racional alternativa deve ser a inserção da sociedade em debates de seu interesse, não havendo um melhor caminho que não seja o da participação, e esta se dá preponderantemente através das eleições parlamentares. Neste aspecto, é inegável a necessidade de uma maior racionalidade para o entendimento na escolha dos representantes e na manutenção de sua representatividade, em posturas comunicativas, não servindo como justificativa o critério de racionalidade meio-fim, de modo que as referências morais internas de cada sociedade sejam permanentemente debatidas e respeitadas, o que representaria uma mudança de perfil da sociedade para um perfil pós-convencional (Kohlberg e Habermas).

Sintetizando bem esse pensamento, eis o que afirma Robert Dahl:

“Creio que a visão das pessoas governando a si mesmas como iguais políticos e de posse de todos os recursos e instituições necessários para fazê-lo continuará a ser um programa irresistível, ainda que exigente, na busca por uma sociedade na qual as pessoas possam viver juntas em paz, respeitar mutuamente sua igualdade intrínseca e buscar em conjunto a melhor vida possível.” (DAHL, 2012, P. 545).

Concluindo: no caso específico do aumento do número de vereadores nas Câmaras, entendo que o caminho será sempre o do debate educado e propositor com a participação de cada cidadão envolvido, e a casa legislativa que desrespeitar essa lógica jamais poderá deter legitimidade e representatividade, o que acarretará grave insegurança jurídica. Enfim, não é possível admitir a inexistência do debate acerca de tema de interesse da população local, e o manejo de técnicas como a do referendo abrogativo poderia ser útil ao propósito de se discutir a real vontade da população acerca de tais temas.

Vale destacar que sempre que são debatidos temas como democracia, cidadania e pluralismo, evidentemente não se chegará a uma conclusão única. Vivemos, como entende Robert Dahl e sua teoria das poliarquias, em sistemas reais de lutas entre grupos de pressão política, que ora estarão no poder representando a maioria que os apoiou, ora farão parte da minoria. Apesar disso, o que não pode ocorrer é o irracional e brusco impedimento ao debate e à inclusão do

cidadão nos debates em torno das decisões parlamentares, seja pela própria casa legislativa ou mesmo por ações judiciais, como ocorreu em Cachoeira do Sul/RS.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APPIO, Eduardo. *Direito das minorias*. São Paulo: RT, 2008.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 18. Ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. *O diálogo democrático: Alain Touraine, Norberto Bobbio e Robert Dahl*. Curitiba: Juruá, 2010.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *'Brançosos' e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*. 2. Ed. Coimbra: Almedina, 2008.

DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

ELY, John Hart. *Democracia e desconfiança: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade*. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

GOYARD-FABRE, Simone. *O que é democracia?* São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HABERMAS, Jurgen. *Consciência moral e agir comunicativo*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2003.

_____. *Pensamento pós-metafísico: estudos filosóficos*. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1990.

_____. *Teoria do agir comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social*. Volume 1. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

SHAPIRO, Ian. *Os fundamentos morais da política*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.