
“TODO O PODER EMANA DO POVO”: O EXERCÍCIO DA SOBERANIA POPULAR E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

*Claudio A. Reis**

Introdução

A noção de soberania popular envolve a crença, lapidarmente resumida nesta expressão que se repete em todas as Constituições brasileiras desde 1934, de que “todo o poder emana do povo”. Essa é a crença de que a autoridade mais alta – a autoridade soberana – repousa, em última instância, no conjunto de pessoas que constituem a própria sociedade política. Toda e qualquer outra autoridade deve poder ser vista como derivando-se, em algum sentido, dessa autoridade originária – deve poder ser vista como autorizada por essa fonte originária, que é o próprio povo. Note-se que a noção de soberania popular tem um caráter eminentemente normativo: é um ideal, que vai servir como princípio orientador ou regulador de nossa prática política e, particularmente, de nosso esforço de construção institucional. Sua menção já no primeiro artigo da Constituição lembra-nos justamente disso: todo o resto do texto constitucional deve, em alguma medida, poder ser visto em conexão com a promoção desse ideal implicado pela noção de soberania popular.

A ideia de soberania popular tem uma longa história, tanto no pensamento político quanto nas lutas políticas que se desenvolveram no decorrer do processo de formação do Estado moderno – e essa longa história deu a ela uma densidade que muitas vezes nos escapa quando a reduzimos a uma expressão.

Nosso objetivo aqui, no entanto, não é explorar essa densidade ou discutir, seja do ponto de vista teórico, seja da perspectiva histórica, o conceito de “soberania popular”. Nossa abordagem estará, aqui, limitada por alguns parâmetros bem definidos.

Em primeiro lugar, de tudo o que está contido na noção de soberania popular, interessamos, sobretudo, o que ela implica para a relação entre governantes e governados. Há, naturalmente, uma relação entre a ideia de soberania popular e a ideia democrática. Entre os

* **CLAUDIO ARAUJO REIS** é Doutor em Filosofia Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). É Consultor Legislativo do Senado Federal e Professor Adjunto no Departamento de Filosofia da Universidade de Brasília (UnB).

traços que compõem a ideia de soberania popular, tal como aparece nas constituições modernas, podemos claramente identificar as promessas associadas com o ideal do auto-governo. Embora não seja possível afirmar uma identidade necessária entre a afirmação da soberania popular e a afirmação da democracia – tudo depende de como, em cada caso, vai-se pensar a relação entre o povo e aqueles que “autoriza” –, todas as versões da ideia democrática incluem a crença na soberania popular: todas comprometem-se com a ideia de que a autoridade mais alta encontra-se consubstanciada no povo, que jamais aliena completamente essa autoridade, e, portanto, governa a si mesmo.

Ora, isso implica uma clara tese sobre a relação entre governantes e governados: se os governantes possuem autoridade, isso quer dizer que receberam autorização do soberano – do povo – para agir em seu nome. Teoricamente, por definição, essa autorização é condicional – trata-se de uma espécie de empréstimo ou de procuração – e poderia ser retirada a qualquer momento. É esse ponto mais geral, enfim, da relação entre o povo soberano e seus governantes, que vai formar o pano de fundo sobre o qual devemos entender os comentários a seguir.

Em segundo lugar, nossa abordagem da questão estará limitada pelo fato de que estamos interessados aqui, sobretudo, em “engenharia institucional”. A questão não é teórica, mas prática: como podemos traduzir em instituições a ideia de que “todo o poder emana do povo”? Em que medida podemos estar seguros de que nossas instituições efetivamente são fiéis ao ideal que essa expressão procura articular?

Por fim, em terceiro lugar, nossa tentativa de responder a essa questão vai ficar restrita ao que se tentou alcançar, em termos de engenharia institucional, a partir da Constituição de 1988. Vamos ainda nos concentrar nos aspectos que julgamos mais importantes para o exercício da soberania popular, sem a pretensão de esgotarmos todas as possibilidades que uma análise mais ampla poderia eventualmente encontrar¹. Quatro pontos, em particular, vão nos interessar mais diretamente: a atribuição e definição dos direitos políticos, as ocasiões de exercício direto da soberania, a questão da representação política e as formas de controle, por parte do povo soberano, sobre o conjunto de atividades e processos que constituem o Estado. Partiremos sempre do texto constitucional para, em seguida, tentar destacar alguns dos desdobramentos da discussão em torno desses temas nos últimos 20 anos.

¹ De certa forma, todas as iniciativas que visam a criar canais que permitam aumentar a participação direta dos cidadãos nos processos políticos poderiam ser vistas como promovendo o ideal da soberania popular. No entanto, ficarão de fora aqui deste comentário as formas, previstas na Constituição, de participação popular na deliberação de algumas políticas públicas, como a seguridade social (art. 194), a assistência social (art. 204) e as políticas relativas à criança e o adolescente (art. 227).

* * *

Partimos, portanto, da crença de que o povo é soberano, isto é, detém a autoridade mais alta na sociedade política, a autoridade original, de onde provém toda e qualquer outra autoridade que venha a ser atribuída aos agentes que compõem as engrenagens do Estado. A natureza dessa autoridade, vista dessa forma, é suficientemente clara. Menos claro é o sujeito a que está atribuída: quem é, exatamente, o “povo”?

Ora, no contexto constitucional, “povo” não é um conceito sociológico. Por sua própria natureza, o texto constitucional requer que a circunscrição do conceito de povo se dê normativamente e não descritivamente. “Povo” vai ser, em última instância, o conjunto dos indivíduos a que se pode atribuir determinados direitos e prerrogativas. É a atribuição dos direitos políticos que circunscreve, do ponto de vista constitucional, o povo. Dado que o direito político fundamental, nas democracias, é o direito de voto, a circunscrição constitucional da categoria “povo” vai confundir-se com a definição do conjunto de possíveis eleitores.

Dessa perspectiva, a Constituição de 1988 trouxe um avanço considerável. Nossa primeira constituição republicana, a de 1891, definia como eleitores os cidadãos maiores de 21 anos, excluindo os “mendigos”, os analfabetos, os religiosos sujeitos a voto de obediência e as praças de pré (art. 70)². A Constituição de 1934 inclui, pela primeira vez expressamente, as mulheres, estendendo também o direito de voto aos menores de 21 anos e maiores de 18. Mantém, no entanto, a referência aos “mendigos” e a exclusão dos analfabetos e praças de pré, excetuando sargentos, aspirantes a oficial e alunos de escolas militares de ensino superior (art. 108). A Constituição de 1937 praticamente repete o texto da anterior, apenas trocando a referência às praças de pré pelos “militares em serviço ativo” (art. 117). Em 1946, cai, enfim, a referência aos “mendigos”, aparecendo, por sua vez, a restrição “aos que não saibam exprimir-se na língua nacional”, que se junta à proibição do alistamento dos analfabetos. Permanece a exclusão das praças de pré, estendendo-se as exceções, nesse caso, aos aspirantes a oficial, suboficiais, subtenentes, sargentos e alunos de escolas militares de ensino superior (arts. 131 e 132). A Constituição de 1967 praticamente mantém o texto da de 1946 (art. 142; art. 147, após a Emenda nº 1, de 1969). Em 1985, com a Emenda nº 25, estende-se finalmente a possibilidade do voto aos analfabetos. A Constituição de 1988 confirma essa

² Vale lembrar que o plural “cidadãos” era interpretado como sendo literal e exclusivamente masculino, excluindo, portanto, as mulheres do eleitorado (e, assim, também do povo soberano). Uma ideia mais adequada dos contornos do eleitorado exigiria que se examinasse também as legislações eleitorais, o que escapa ao nosso escopo aqui.

extensão, eliminando a referência aos que não saibam se exprimir em língua nacional e abrindo ainda a possibilidade de alistamento eleitoral para os menores de 18 e maiores de 16, proporcionando assim a maior extensão do eleitorado desde a inclusão expressa das mulheres, em 1934. Com essas ampliações, o eleitorado brasileiro, antes restrito a uma parcela minoritária da população total, ultrapassou o limite dos 50% da população. Hoje, levando em conta esse índice do eleitorado, o povo soberano é constituído por cerca de 65% dos brasileiros.

Há, portanto, ao longo da história constitucional republicana, uma clara aproximação do ideal da universalização do voto. Essa tendência inclusiva não foi objeto de disputa nos vinte anos que nos separam da promulgação da Carta de 1988, ao menos no que se refere ao direito político de voto. As discussões mais acerbadas, como se sabe, têm girado em torno não da definição do eleitorado, mas das condições de elegibilidade. Essa discussão, no entanto, tem menos reflexos sobre a definição do que seja o povo soberano – e por essa razão será aqui deixada de lado. De fato, embora o exercício da soberania implique tanto, de um lado, o direito a escolher os governantes quanto, de outro, o direito de candidatar-se aos cargos eletivos, é o primeiro que é mais definitivo, visto que uma restrição que impeça um cidadão de integrar o eleitorado implica uma exclusão mais forte do que uma restrição que o torne inelegível (o direito de votar, nas democracias modernas, é mais fundamental do que o de candidatar-se, de modo que, perdendo o primeiro, perde-se algo mais básico, perde-se uma condição mais fundamental para o exercício da cidadania).

A Constituição de 1988, no entanto, não restringe o exercício da soberania popular ao exercício do direito de voto. De fato, diz o texto constitucional:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I – plebiscito;
- II – referendo;
- III – iniciativa popular.

Em geral, reconhece-se como inovação essa introdução dos três meios pelos quais a soberania popular poderia ser diretamente exercida. Os dois primeiros constituem formas de consulta direta ao povo soberano, de modo a permitir uma participação, em princípio, mais direta na tomada de determinadas decisões. O terceiro introduz a possibilidade de que o povo soberano tenha alguma iniciativa legislativa. Todos, em alguma medida, concorrem para tentar garantir aos cidadãos uma participação mais direta no processo legislativo, que é, pode-se argumentar, o processo mais fundamental dentre todos os que constituem o que nossa Constituição chama de “Estado democrático de direito”.

Efetivamente, entre as características tradicionalmente atribuídas à soberania, o poder de legislar sempre ocupou um lugar destacado. Ser capaz de transformar suas deliberações em lei, ou seja, em norma cuja obediência se espera de todos os que estão vinculados pelo laço da obrigação política, é, sem dúvida, uma das marcas mais importantes que distingue a autoridade política efetiva. As formas mais radicais de democracia sempre envolvem a atribuição do poder legislativo diretamente ao conjunto dos cidadãos – assim é, por exemplo, na democracia rousseauiana, possivelmente uma das propostas democráticas mais radicais já imaginadas³ –, de modo que, nesse exercício direto da legislação, o povo mostra-se literalmente soberano.

Não é difícil perceber que a realização desse ideal de democracia direta, na qual o povo soberano assume diretamente o poder legislativo, tem imensas dificuldades – é, na verdade, praticamente inexecutável, dado que as sociedades políticas existentes dificilmente conseguiriam reunir as condições necessárias para isso. Diante disso, restam-nos as aproximações.

Os três mecanismos propostos pela Constituição de 1988, tomados em conjunto, como em geral se reconhece, representam uma tentativa de introduzir, em nossa democracia fundamentalmente representativa, elementos de democracia direta⁴. O referendo permite uma intervenção popular no momento conclusivo da tomada de decisão. O plebiscito, por sua vez, assim como o instituto da iniciativa popular de lei, permite uma intervenção no momento inicial do processo, dando a possibilidade aos cidadãos de influírem na pauta legislativa de maneira mais ativa.

Parece clara a intenção do constituinte, quando introduziu, em nossa Lei Fundamental, tais mecanismos. Cabe-nos agora perguntar em que medida essa intenção mostrou-se bem-sucedida nos últimos 20 anos.

Dois pontos merecem ser destacados. Primeiro, vale indagarmos pelas ocasiões em que esses mecanismos de participação direta – de exercício direto da soberania pelo povo soberano – foram efetivamente empregados. Segundo, é interessante nos determos brevemente sobre algumas propostas de aprimoramento desses mecanismos, tal como vieram sendo apresentadas ao longo das duas décadas de vigência da Constituição.

³ “É nula toda lei que o povo diretamente não ratificar: em absoluto, não é uma lei” (ROUSSEAU, 1973, p. 114). A afirmação encontra-se no Capítulo XV do Livro III do *Contrato social*, justamente onde Rousseau está examinando (e condenando) a ideia de que a atividade legislativa pode ser delegada a representantes.

⁴ Costuma-se chamar o tipo de democracia que resulta dessa mistura de elementos diretos e indiretos (de representação) de “democracia semidireta”. Ver, por exemplo, BENEVIDES, 1991.

Com relação ao primeiro ponto, é flagrante a pouca frequência com que esses mecanismos foram utilizados nos últimos 20 anos. Desde a promulgação da Constituição, houve apenas um plebiscito em nível nacional e um referendo. Da mesma forma, a iniciativa popular legislativa resultou, até hoje, em apenas duas leis sancionadas – a Lei nº 9.840, de 1999, que trata da corrupção eleitoral, e a Lei nº 11.124, de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social⁵.

No que se refere ao segundo ponto, embora vez ou outra ouçamos discursos que defendem a ampliação das consultas diretas à população e apesar do fato de que há centenas de propostas de realização de plebiscitos ou referendos tramitando no Congresso Nacional, poucas discussões realmente sérias sobre esses institutos foram realizadas ao longo dessas duas décadas. As propostas mais avançadas, no sentido de estender ou aprimorar esses mecanismos, dizem respeito à criação de um tipo de referendo revocatório, que desse aos cidadãos a possibilidade de revogar os mandatos que concederam por meio do voto, e à possibilidade de convocação popular de referendos ou plebiscito (atualmente, o texto constitucional atribui exclusivamente ao Congresso Nacional essa competência de autorizar referendos e convocar plebiscitos). Em círculos mais amplos (academia, imprensa, etc.), em torno da ideia de reforma política, outras sugestões são frequentemente levantadas, como a instituição da obrigatoriedade da convocação de consultas populares em alguns casos (como, por exemplo, sobre questões que beneficiem diretamente os próprios legisladores), mas, em geral, essas sugestões não têm encontrado tradução em propostas legislativas concretas.

Com relação à iniciativa popular legislativa, as dificuldades com respeito à sua consecução (especialmente a dificuldade de obter e, em seguida, conferir as assinaturas necessárias para validar a iniciativa) têm sido obstáculos praticamente fatais para a sua utilização. Diante disso, reconhecendo que o instituto é praticamente inutilizável, mas também que seu espírito deveria ser mantido, tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal criaram comissões de legislação participativa, que fornecem um canal interessante e mais ágil para a participação legislativa popular. A existência desses canais, porém, de certa forma representa, como sugerimos, o reconhecimento de que o instituto da iniciativa popular legislativa não funciona – na verdade, talvez represente a sua falência total. Na prática, um projeto de lei de iniciativa popular tem de ser “adotado” por um parlamentar para prosperar, o que torna, enfim, inútil o gigantesco esforço de recolhimento de assinaturas. Assim foi com os

⁵ A lei de crimes hediondos (Lei nº 8.930, de 1994) é às vezes apontada como de iniciativa popular. Embora um projeto de iniciativa popular sobre o assunto tenha sido efetivamente apresentado, não cumpria os requisitos formais impostos pela Constituição. O Governo Federal acabou encampando o projeto, que resultou na lei citada.

dois projetos que resultaram em leis sancionadas. Esse é, portanto, um ponto que pede mais reflexão por parte dos legisladores, de modo a que se cumpra a intenção originária do constituinte, que resultou na inclusão dessa forma de exercício da soberania popular⁶.

Como dissemos, há pouca reflexão séria, especialmente por parte dos políticos, sobre esses institutos, sobre seu uso, seu significado, suas potencialidades, suas aplicações e sobre o significado do que deles resulta. Para além dos discursos que enfatizam a necessidade de se ouvir diretamente a opinião do soberano – do povo –, pouco foi feito para que essa consulta se desse de forma efetivamente proveitosa para o processo político, em especial para o processo legislativo. Em particular, é imprescindível vincular esse debate sobre as consultas populares a outros, que visem a discutir a questão da qualidade das decisões tomadas ao longo desses processos. Vale lembrar que, nas democracias contemporâneas (e o Brasil não é exceção), o aferimento quase diário da opinião pública e o impacto que isso muitas vezes tem sobre o comportamento dos políticos, com reflexos em diversos processos políticos (especialmente no processo legislativo), fazem com que vivamos, em certa medida e de maneira informal, sob constante plebiscito. No entanto, o efetivo exercício da soberania popular passa não pela possibilidade da consulta direta ao povo, nem pela amplitude dessa possibilidade ou pela frequência com que é realizada, mas pelo tipo de deliberação envolvida no processo⁷.

Isso permite uma abertura para um tema que não examinaremos aqui, mas que mencionamos de passagem porque tem nítida interface com a questão do exercício da soberania popular e tem estado na pauta de debates nacionais desde a promulgação da Constituição de 1988. Estamos nos referindo à busca de formas que garantam o uso dos meios de comunicação como veículos efetivos para o exercício, por parte dos cidadãos, de sua soberania. Nos últimos 30 anos, aproximadamente – desde o processo de “abertura” do regime ocorrido a partir do final dos anos 70 –, os meios de comunicação têm desempenhado um papel fundamental na dinâmica política nacional. Discutir a democratização desses meios tem, portanto, reflexos diretos sobre nossa vida política mais geral – em particular, sobre a forma como a soberania popular efetivamente se exercita⁸.

Os mecanismos previstos pelo legislador constitucional para o exercício direto da soberania popular, enfim, parecem ter ficado aquém do que se esperava, sendo, no conjunto, insuficientes para garantir esse exercício efetivamente. Resta que a forma fundamental de

⁶ Sobre isso, ver WHITAKER, 2003.

⁷ Avritzer (2006) argumenta que os exemplos únicos de referendo e plebiscito pós-1988 obedeceram a dinâmicas políticas de curto prazo, convocados em decorrência de impasses internos ao Poder legislativo, o que pode sugerir uma limitação na envergadura da deliberação.

⁸ Sobre isso, ver BENEVIDES, 2003.

exercício da soberania, então, segue sendo indireto, ou seja, segue sendo o sufrágio, por meio do qual o povo escolhe seus governantes e representantes. Em torno disso, os debates desde a promulgação da Constituição de 1988 têm sido constantes, de modo que merecem nossa atenção aqui. Mesmo que, em boa medida, se desenrolem abaixo do nível constitucional, têm reflexos inegáveis na realização do ideal constitucional da soberania popular.

Efetivamente, o interesse em torno do que se costuma chamar de “reforma política” (com ênfase na reforma dos sistemas eleitoral e partidário) tem sido uma constante no Brasil, tanto no parlamento quanto na academia e na sociedade civil organizada em geral. Já na Legislatura de 1995-1999 – menos de dez anos, portanto, depois do grande esforço de reestruturação institucional do País que resultou na Constituição de 1988 – eram instaladas, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, comissões para estudar a reforma política. Muito do impulso para isso veio diretamente dos acontecimentos políticos que se desenrolaram tanto em torno da primeira eleição presidencial direta no período pós-1964, que resultou na vitória de Fernando Collor, quanto ao longo do seu governo. De fato, a vitória de Collor, candidato por um partido que era pouco mais do que uma sigla que se organizou em torno de sua candidatura, evidenciou a crise pela qual passava os maiores partidos, crise que cedo se ampliou e contaminou toda a dinâmica política nacional, com o gravame das acusações de corrupção que logo atingiram a própria figura do Presidente. Outro impulso relevante foram as discussões que se organizaram em torno do plebiscito sobre a forma de governo, ocorrido em 1993, que estimularam uma consideração mais crítica do sistema político como um todo⁹. Mas, para além desses fatores conjunturais, o surgimento da questão da reforma política em momento tão próximo da promulgação sugere uma percepção de que aquele esforço constitucional não foi suficiente e que precisamos, ainda, encontrar um arranjo institucional mais adequado para nosso sistema político – e, por extensão, para a efetiva expressão da soberania popular.

As discussões sobre reforma política têm gravitado em torno de dois pólos distintos, mas muito proximamente interligados: o sistema eleitoral e o sistema partidário. É digno de nota que, nas discussões travadas no parlamento e nas propostas que têm saído delas, tem havido uma predominância clara da preocupação com a questão partidária sobre os problemas relacionados à representação: o principal objetivo da reforma parece ser, em geral, o fortalecimento dos partidos políticos, vistos como fracos e amorfos no Brasil. Ora, a questão sobre se esse fortalecimento é ou não desejável do ponto de vista da garantia do exercício

⁹ Sobre isso, ver NICOLAU, 2003.

efetivo da soberania popular não é, em geral, posto como deveria. A pergunta sobre se o “monopólio” dos partidos políticos sobre a representação deve ser mantida é mais do que oportuna: é necessária, na medida em que gostaríamos de ver a referência à soberania popular como algo mais do que um vão artifício retórico. Foge ao nosso escopo, no entanto, discutir essas questões, que, por mais interessantes que sejam, envolvem complexidades que fatalmente nos escapariam aqui¹⁰.

De todo modo, a questão que mais interessa aqui, em conexão com o princípio da soberania popular, é a da representação no parlamento – na Câmara dos Deputados, em particular –, questão que é recortada pelos problemas referentes aos sistemas eleitoral e partidário. É certo, por exemplo, que a escolha de um sistema eleitoral ou outro – voto distrital, voto proporcional (com listas abertas ou fechadas), uma mistura desses, etc. – afeta diretamente a representação. É certo, também, que a permissão ou não de coligações entre partidos, o grau de rigidez ou tolerância no que diz respeito à migração entre partidos (a questão da fidelidade partidária), as cláusulas de barreira, sem mencionar o delicado tema do financiamento das campanhas, têm igualmente implicações importantes para a forma como o povo soberano estará representado nas diversas instâncias do Estado – e, portanto, por extensão, para a forma como a soberania popular estará sendo (indiretamente) exercida.

A Constituição diz, em seu art. 44, que os “representantes do povo” (por meio de quem o povo exercerá indiretamente a sua soberania e que compõem a Câmara dos Deputados) são eleitos pelo sistema proporcional. Uma das vantagens mais lembradas do sistema proporcional tem uma relevância especial para a perspectiva que nos interessa, ou seja, a tradução, na forma de instituições, do ideal da soberania popular – referimo-nos à “sua capacidade de espelhar no Legislativo todas as preferências e opiniões relevantes existentes na sociedade” (NICOLAU, 2004, p. 37). A correta representação das minorias é, de fato, um fator absolutamente decisivo para afastar do exercício da soberania popular o perigo da “tirania da maioria”.

Por outro lado, nossa versão do sistema proporcional, que combina o voto proporcional com listas abertas e um sistema privado de financiamento das campanhas políticas, é frequentemente acusada de provocar um fatal enfraquecimento dos partidos. Ora, já tivemos ocasião de lembrar que o fortalecimento dos partidos políticos, tomado como uma finalidade isolada, não precisa (e talvez nem deva) ser um fim em si mesmo: posta a questão do ponto de vista do ideal implícito na noção de soberania popular, as medidas que resultam no

¹⁰ Sobre isso, ver ARAUJO, 2004.

fortalecimento dos partidos só podem ter seu valor plenamente apreciado se levarmos em conta outras questões e possibilidades (como a do fim do monopólio partidário na representação) e seus efeitos na saúde de nossa democracia. Por exemplo, a possibilidade de candidaturas avulsas em eleições majoritárias ou de apresentação de “listas cívicas” podem ser instrumentos interessantes para dar maior concretude ao ideal da soberania popular do que se poderia alcançar com partidos mais fortes. Se, no entanto, entendemos que “fortalecer os partidos” significa, sobretudo, esforçar-se para dar substância a essas entidades fantasmagóricas, muitas vezes reduzidas à densidade de uma sigla, que são muitos dos nossos partidos, então, pelo efeito que isso pode ter sobre a qualidade da representação das preferências e opiniões do povo soberano, esse fim ganha novo sentido. Tudo depende, mais uma vez, de como se vai articular a questão a partir da perspectiva da soberania popular.

De todo modo, diante dessa alegada desvantagem do sistema proporcional – seu efeito sobre a força dos partidos –, a vantagem que apontamos antes prevalece, sempre do ponto de vista da realização do ideal da soberania popular. No entanto, outros aspectos do nosso sistema partidário, aspectos que também denunciam a fraqueza, entre nós, dos partidos políticos, têm relevância por seu efeito sobre a plena realização do ideal de auto-governo implicado pela ideia de soberania popular. Um desses aspectos é a frequência e a facilidade, até recentemente, com que os parlamentares migram de partido. Ora, essas migrações, sobretudo se levarmos em conta que nosso sistema eleitoral é proporcional, causam inevitavelmente distorções na representação, supondo que o resultado imediato das eleições reflète mais ou menos fielmente, na medida em que o permite o sistema, as preferências e opiniões presentes na sociedade.

As discussões sobre reforma política que se multiplicaram após a promulgação da Constituição – especialmente após a revisão constitucional de 1993 – têm se concentrado em torno de alguns pontos recorrentes. Talvez valesse a pena considerá-los, ainda que brevemente, do ponto de vista que nos interessa aqui, ou seja, o do ideal implícito na ideia de soberania popular.

Com relação à reforma do sistema eleitoral, três pontos são especialmente levantados. O primeiro defende a substituição de nosso sistema proporcional por outro, misto, que preservasse as vantagens do sistema proporcional (como a garantia da representação das minorias) e agregasse a elas as vantagens do sistema majoritário (especialmente, o tipo de relação mais próxima que se estabelece entre o representante e o representado). No exercício indireto da soberania popular, a garantia da correta representação das minorias é imprescindível, sob pena de pôr totalmente a perder tudo o que promete esse ideal. Da mesma

forma, o tipo de relação que se estabelece entre o cidadão e aqueles por meio de quem vai exercer indiretamente sua soberania é de fundamental importância. Um sistema que efetivamente garantisse essas duas coisas, portanto, seria, do ponto de vista da promoção do ideal da soberania popular, muito desejável. Voltaremos, na sequência, à questão da relação entre representantes e representados, da perspectiva do ideal da soberania popular.

Outro ponto frequentemente sugerido diz respeito à introdução de listas fechadas nas eleições proporcionais. Os argumentos mais comuns relacionados a isso giram, ainda, em torno do fortalecimento dos partidos. No entanto, o tipo de fortalecimento dos partidos favorecido por essa proposta não nos parece especialmente atraente, do ponto de vista do ideal da soberania popular. De fato, a instituição das listas fechadas parece conceder às máquinas partidárias um poder que poderia muito facilmente distorcer a representação, afetando, portanto, mais uma vez, o exercício indireto da soberania popular.

Finalmente, um terceiro ponto recorrente é a proposta do financiamento público das campanhas. Esse é um ponto complexo e delicado, que não teríamos condições de examinar aqui. Apenas queremos observar que também esse tópico pode – e deve – ser examinado sob a luz do princípio constitucional da soberania popular. O custo exageradamente elevado das eleições exacerba a inevitável influência do poder econômico nos pleitos. As assimetrias dessa influência, por sua vez, muito provavelmente vão encontrar reflexos na representação, muitas vezes funcionando como fatores distorcedores.

Com relação à reforma do sistema partidário, destacaríamos aqui as propostas relativas à organização dos partidos e a questão da fidelidade partidária. Quanto ao primeiro ponto, a queixa mais frequente refere-se ao que se percebe como um número excessivo de partidos no Brasil. Há uma percepção de que a Constituição de 1988 foi talvez excessivamente permissiva, no que se refere à possibilidade de criação de novos partidos. Certamente, a proliferação de partidos, no contexto do tipo de regime presidencialista que possuímos, põe desafios importantes para o funcionamento parlamentar, para a dinâmica das relações entre Executivo e Legislativo e, por extensão, para a governabilidade, em geral. No entanto, do ponto de vista do ideal da soberania popular, não é especialmente problemática essa pulverização: ao contrário, a existência de um número maior de partidos pode favorecer uma representação mais rica e fiel.

Quanto ao segundo ponto, o da fidelidade partidária, como já sugerimos, seu impacto na representação é mais direto e importante, de modo que sua regulação certamente se justifica também do ponto de vista normativo da promoção do ideal da soberania popular e não apenas

do ponto de vista mais pragmático da governabilidade¹¹. Dadas as características de nosso sistema eleitoral, o sentimento de traição que alguns eleitores podem experimentar com a migração partidária de seus representantes é perfeitamente bem colocado – e só não é mais forte porque, em geral, a instituição partidária merece pouca consideração do eleitor brasileiro.

Vale talvez mencionar um último ponto, que está na fronteira entre as questões relativas ao sistema eleitoral e ao sistema partidário: referimo-nos ao problema das coligações partidárias. A combinação de nosso sistema eleitoral proporcional com listas abertas, mais as possibilidades de combinações partidárias diversas nos vários níveis federados, sem esquecer a cultura política do eleitor brasileiro médio (para quem as complexidades dos detalhes da nossa versão do sistema proporcional escapam na maior parte das vezes), provoca distorções bem conhecidas na representação, como a eleição de candidatos com votações irrisórias ou a transferência do voto em uma legenda para outra coligada, traindo a intenção original do eleitor¹². As discussões sobre essa questão das coligações, que sempre se renovam, sobretudo nos momentos que precedem as eleições, têm, portanto, uma grande relevância do ponto de vista da promoção do ideal constitucional da soberania popular, por seu efeito na representação, e ganhariam certamente em alcance se fossem mais frequentemente postas do ponto de vista desse ideal normativo.

Como reflexão final a respeito dos impactos do sistema eleitoral sobre a representação, e já fazendo a transição para o último ponto que gostaríamos de abordar aqui – o exercício da soberania popular por meio do controle popular sobre os processos estatais em geral –, gostaríamos de retornar à questão da relação entre representantes e representados, vista a partir da perspectiva do ideal normativo da soberania popular. Uma das melhores razões apresentadas pelos que defendem a inclusão de elementos majoritários em nosso sistema eleitoral proporcional (em especial o voto distrital para o preenchimento de parte das vagas no parlamento) refere-se ao vínculo que se forma entre representantes e representados, nesse caso. O representante, eleito majoritariamente em um determinado distrito, teria, dizem os defensores do sistema majoritário, um vínculo mais forte com o eleitor do que aqueles eleitos em listas proporcionais. As distorções passíveis de acontecer no sistema proporcional, como já observamos, assim como os hábitos político-eleitorais brasileiros, que, como dissemos, muitas vezes conspiram contra a adequada compreensão, por parte do eleitor, do

¹¹ Na verdade, do ponto de vista da governabilidade, talvez a falta de fidelidade seja melhor do que uma fidelidade rígida, visto que a migração de políticos em direção à base de apoio ao governo é, geralmente, maior do que a migração inversa (da base de apoio para a oposição).

¹² Sobre isso, ver AVRITZER, 2003.

funcionamento do sistema proporcional, ajudam a criar nos eleitores uma percepção de descolamento entre seu voto e a autoridade que recebe o representante, na forma do mandato. Isso, associado com os problemas relativos ao sistema partidário, contribui, no final das contas, para provocar um sentimento de ilegitimidade que acaba contaminando todo o sistema, com reflexos inevitáveis na crença na soberania popular.

O ponto é que, em um sistema majoritário, fica certamente mais clara a maneira como se dá a transferência da autoridade originária do povo soberano para o representante. No caso dos sistemas proporcionais, essa transferência é bem mais complexa, dependendo de uma série de critérios e cálculos nem sempre óbvios. Desse ponto de vista, são bem-vindas as discussões em torno da reforma do sistema eleitoral, na medida em que essa reforma aponte na direção do esclarecimento da relação de autorização que existe entre representante e representados. A perspectiva do ideal normativo constitucional da soberania popular, por sua vez, sem dúvida nenhuma joga sobre toda essa discussão da reforma política uma luz importante, que deve ser levada em conta para o enriquecimento do debate.

Esse mesmo tipo de relação que se deve poder ver entre representantes eleitos e eleitores representados – uma relação na qual os representados autorizam os representantes, ou seja, transferem a eles a autoridade originária de que são depositários – também se deve poder ver em geral entre os cidadãos e todos os agentes públicos, tenham eles um mandato eletivo ou não. O ideal da soberania popular implica que essa autorização é sempre condicional: implica um depósito em confiança, por parte do povo. Daí a responsabilidade especial de que se reveste a investidura no ofício público – seja por meio de uma eleição, seja por outros meios, como um concurso público, por exemplo.

A atenção a esse tipo especial de relação entre os cidadãos, que, juntos, compõem o povo soberano, e os agentes públicos em geral tem crescido nos últimos 20 anos, na esteira dos princípios estabelecidos na Constituição – como exemplos, lembremos os princípios fundamentais da administração pública – e das discussões e práticas a que deu ensejo. Apesar disso, a verdadeira extensão dessa implicação da soberania popular para as relações entre cidadãos e agentes públicos ainda não foi perfeitamente compreendida, seja por parte dos agentes públicos, seja por parte dos próprios cidadãos. De todo modo, o horizonte está posto e o marco estabelecido pela Constituição de 1988 é incontornável.

Considerações finais

A noção de soberania popular, com o ideal de auto-governo que implica, é parte indissociável da ideologia democrática. Neste texto, procuramos examinar em linhas gerais o tipo de compromisso expresso pela Constituição de 1988 com esse ideal. Se não há dúvida de que a Carta de 88 é a mais democrática de todas as que já teve o Brasil, resta que a tradução do ideal de auto-governo no País ainda tem muito o que avançar. Por um lado, precisamos dar à discussão sobre o sistema político e suas reformas – reformas cuja necessidade começou a ser afirmada muito cedo, pouco depois da promulgação da própria Constituição – uma direção democrática mais clara e decidida. Colocar as recorrentes discussões sobre a reforma política sob o foco da noção de soberania popular pode ajudar a dar a elas uma maior densidade democrática, contribuindo para afastá-las dos interesses mais imediatos tanto dos agentes e forças políticas, voltadas para a sua própria sobrevivência e para a preservação ou conquista do poder, quanto dos governantes da hora, movidos sobretudo por sua necessidade de reunir as condições de governabilidade que os permitam realizar seus fins. Ainda no plano da tradução institucional de nosso compromisso com o ideal da soberania popular, temos de aprender a levar a sério o tipo de relação que esse compromisso implica entre governantes e governados, entre representantes e representados e, em geral, entre qualquer agente público e os cidadãos. Saber honrar o que pedem os imperativos da publicidade e da transparência, por exemplo, é parte integrante desse respeito à soberania popular que a Constituição põe logo entre os seus princípios fundamentais.

Por outro lado, precisamos lembrar que levar a sério a crença de que todo o poder emana do povo tem implicações que vão além da engenharia institucional. Uma preocupação com a formação política do soberano – do próprio povo – é indispensável para garantirmos mais qualidade à nossa vida democrática, uma vez que a extensão quantitativa – a inclusão de mais cidadãos ao soberano – já está praticamente no seu limite. Acreditamos que a Constituição de 1988, produzida em um momento de reencontro com a democracia e contando com uma ampla participação da sociedade, mesmo com todas as limitações que possa ter, ainda é um manancial importante de valores para guiar-nos nessas tarefas.

Referências bibliográficas

ANASTASIA, F.; NUNES, F. A reforma da representação. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (eds.) *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 17-33.

ARAÚJO, C.E.P. Partido políticos: há futuro para o monopólio da representação? *Textos para discussão*, nº 1. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2004.

AVRITZER, L. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (eds.) *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 35-43.

BENEVIDES, M.V. *A cidadania ativa. Referendo, plebiscito e iniciativa popular*. S. Paulo: Ática, 1991.

BENEVIDES, M.V. Nós, o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia. In: BENEVIDES, M.V.; VANNUCHI, P.; KERCHE, F. (eds.) *Reforma política e cidadania*. S. Paulo: Instituto Cidadania/Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 83-119.

CRETELLA JR., J. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989.

FARIA, C.F. Plebiscito e *referendum*. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (eds.) *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 99-102.

FLEURY, S. Iniciativa popular. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (eds.) *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 94-98.

NICOLAU, J. A reforma da representação proporcional no Brasil. In: BENEVIDES, M.V.; VANNUCHI, P.; KERCHE, F. (eds.) *Reforma política e cidadania*. S. Paulo: Instituto Cidadania/Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 201-224.

NICOLAU, J. *Sistemas eleitorais*. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

ROUSSEAU, J.J. *Do contrato social*. S. Paulo: Abril Cultural, 1973.

WHITAKER, F. Iniciativa popular de lei: limites e alternativas. In: BENEVIDES, M.V.; VANNUCHI, P.; KERCHE, F. (eds.) *Reforma política e cidadania*. S. Paulo: Instituto Cidadania/Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 182-200.