



CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E OS REFLEXOS SOBRE A SEPARAÇÃO DOS PODERES: O ENFRAQUECIMENTO DO ESTADO¹

CRISIS OF REPRESENTATIVE DEMOCRACY AND THE REFLEXES OVER THE SEPARATION OF POWERS: THE DISEMPOWERMENT OF THE STATE

Ricardo Duarte Cavazzani²

Resumo

Tendo em vista a democracia ser exercida, de regra, mediante representação, e estar atrelada, em muitos regimes constitucionais, à separação de poderes, a crise pela qual passa a democracia representativa influencia negativamente a divisão de poderes, na medida em que não proporciona nem a independência e nem a harmonia entre os poderes. Nessa medida, a falta de harmonia e independência entre os poderes cria um cenário de disputa entre eles, acarretando enfraquecimento político e social, pois os objetivos a serem alcançados pelo Estado passam a figurar em segundo plano quando o povo encontra-se mal representado (ou não representado) e suas instituições se encontram em conflito, o que impede o avanço e o desenvolvimento. O presente trabalho visa analisar a crise da democracia e seu reflexo sobre a separação dos poderes para, ao final, extrair algumas conclusões sobre a origem de problemas enfrentados hodiernamente.

Palavras-chaves: Democracia; Representatividade; Crise; Separação de poderes; Estado.

Abstract

Given that democracy is exercised, in rule, by representation, and is tied in many constitutional systems, the separation of powers, the current crisis through which representative democracy passes negatively influences the division of powers, in that it does not provide neither independence nor the harmony between

¹ Artigo submetido em 14/01/2015, pareceres de aprovação em 23/01/2015 e 29/01/2015, aprovação comunicada em 30/01/2015.

² Advogado inscrito na OAB/PR, atuando nas áreas: cível, previdenciária, tributária, comercial e infância e juventude. Graduado em Direito pela Faculdade Estadual de Direito do Norte Pioneiro - FUNDINOPI (2007). Pós-graduado lato sensu em Direito Tributário pela Universidade Anhanguera-UNIDERP/Rede LFG (2010). Professor de Direito Previdenciário e Direito Tributário no curso de Direito da Faculdade do Norte Pioneiro - FANORPI / UNIESP. Membro da Comissão de Defesa das Prerrogativas Profissionais e de Fiscalização e Controle dos Atos do Poder Público Relacionados ao Exercício da Advocacia da OAB/PR - Subseção de Jacarezinho. Mestrando no Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP. E-mail: <ricardocavazzani@hotmail.com >.



the powers. To that extent, the lack of harmony between the powers and independence creates a scenario of struggle between them, leading to weakening political and social, as the goals to be achieved by the State can now be found in the background when the people are misrepresented (or not represented) and institutions are in conflict, which prevents progress and development. The present work analyzes the crisis of democracy and its influence on the separation of powers, presenting some conclusions about the origin of problems faced in our times.

Keywords: Democracy; Representativeness; Crisis; Separation of powers; State.

1 INTRODUÇÃO

A democracia representativa (indireta), ao contrário do que ocorria na Grécia antiga e ainda acontece em alguns raros lugares hodiernamente, é exercida por representantes do povo e não mais diretamente pelo povo (democracia direta). Vislumbra-se, também, uma terceira forma de exercer a democracia, que surge ao lado dessas duas formas de expressão democrática, ou seja, a democracia semidireta.

Ante a inviabilidade de se exercer a democracia diretamente, isto é, juntar o povo em praça pública (*ágora*, na Grécia antiga) para deliberar e tomar as decisões, pois tal prática é incompatível com o Estado moderno, seu volume populacional, seu dinamismo e os incontáveis interesses em conflito, a representatividade foi o modo encontrado para o exercício viável da democracia diante das características do indigitado Estado moderno.

Assim, o povo, ainda “detentor do poder”, escolhe, por meio do voto, seus representantes, os quais, *a priori*, deveriam fazer aquilo que o nome da função expressa, isto é, representar os eleitores.

A própria forma de escolha dos representantes possui sua história evolutiva. O comum atualmente, em países considerados democráticos, é o voto direto e secreto, como preconiza o artigo 14, *caput*, da Constituição Federal brasileira.

Quanto à forma de governo, mudanças existiram ao longo da história e alternativas foram criadas para manter o poder instituído ou para romper com o regime até então vigente, sendo encontrada como possível melhor solução a democracia, a qual vem sendo exercida, salvo exceções, de forma indireta (representativa).



O grande problema da democracia, assim como de qualquer outra forma de governo ou a maneira como cada uma dessas formas de governo é exercida (direta ou indiretamente, pessoal ou coletivamente, etc.), é que o ser humano é quem sempre escolhe a forma de governo e governa.

A aristocracia, a monarquia a democracia ou qualquer outra forma de governo que o homem já inventou ou que ainda irá criar sofre de um mal comum, que nunca será combatido ou eliminado, que é o próprio homem. Este sempre cria ou simplesmente altera a forma de governo, ainda que retrocedendo, como forma de manifestar uma insatisfação com o regime anterior ou para consolidar um poder que desponta.

Ainda que de todas as formas de governo já pensadas a democracia seja a melhor (ou a “menos pior”) e a forma indireta de exercê-la seja a mais exequível, sempre haverá momentos de auge e de depressão e os momentos de crise podem acarretar, além da própria queda dessa forma de governo, o abalo de outras instituições e de outros componentes do Estado, como as suas Funções (Poderes).

Os Estados Democráticos atuais se caracterizam, em regra, por um regime democrático exercido indiretamente, sob um regime constitucional constituído com base na separação/tripartição de poderes, evitando-se que o exercício do poder acumule-se nas mãos de um único governante, o que vai de encontro ao escopo da democracia. Tais poderes estão separados em Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário.

O Estado brasileiro, exatamente assim caracterizado, preza pela harmonia e independência entre os Três Poderes, nos termos do artigo 2º do Texto Fundamental.

Ocorre que a decadência do sistema democrático-representativo brasileiro coloca-nos em um cenário de alerta não apenas para um possível fim do regime democrático, proporcionando uma nova forma de governo ou, o que é pior, um retrocesso às formas anteriores, mas também pode proporcionar outros malefícios à nação, ainda que o regime democrático se mantenha, como, por exemplo, o domínio de um dos Poderes sobre os demais, havendo um déspota disfarçado em meio a um regime formalmente democrático, criando a ilusão no povo de que ele ainda detém o poder e que o exerce por meio de seus representantes.



Pior do que a ditadura, a aristocracia ou a monarquia explícita é a democracia apenas formal, atrás da qual se esconde uma forma de governo autoritária e autocrática.

A democracia representativa mal exercida fulmina o equilíbrio que deve imperar entre os Três Poderes do Estado, na medida em que um Poder se sobrepõe ao outro em uma luta incansável de ego dos representantes do povo em busca de dinheiro, poder e de satisfação de interesses pessoais, geralmente escusos.

Por tal razão, dentre outras, o Poder Executivo brasileiro é tão forte, ao passo que o Legislativo é fraco e o Judiciário é arrogante, sendo todos, salvo momentos de exceção, corruptos, conforme se passa a expor.

2 A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Preliminarmente, insta tecer alguns comentários sobre a democracia, compreendendo o seu intuito. Ressalta-se que não há a pretensão de conceituá-la e, muito menos, esgotar seu conteúdo, mas tão somente analisá-la o suficiente para demonstrar a forma como é exercida e, finalmente, demonstrar o momento de crise pelo qual passa.

A tradução literal da expressão “democracia” indica se tratar de um governo do povo e, nessa medida, fica à mercê da natureza humana para sua realização.

Rousseau já apontava, em sua obra Contrato Social, um dos problemas da democracia, ao afirmar que “Se houvesse um povo de deuses, esse povo se governaria democraticamente” (ROUSSEAU *apud* BONAVIDES, 1999, p. 265), sinalizando que a forma de governo democrática não funcionaria para os homens, pois seria perfeita demais para ser realizada por seres imperfeitos.

O fato é que a democracia possui como supedâneo o combate ao exercício monocrático do poder, buscando no consenso popular e na divisão do poder a legitimidade das decisões tomadas, evitando o abuso do déspota.

Consoante exposto alhures, inicialmente a democracia foi exercida diretamente, mediante deliberação e tomada de decisões pelo povo em praça pública, sendo esse o modelo adotado na Grécia antiga.



Diante da impossibilidade de assim ser exercida no Estado moderno, a democracia passou a ser praticada, em regra, de forma indireta, isto é, de forma representativa, onde os representantes do povo são escolhidos. A escolha pode se dar de mais de uma forma, como, por exemplo, por um colégio eleitoral ou mediante voto popular direto. Mas, em um Estado Democrático atual, o comum é a escolha dos representantes por meio do voto popular direto, realizado pelos que se enquadram na definição de eleitor.

Por diversos motivos, os eleitos, que deveriam representar seus eleitores, acabam se afastando desse desiderato do Estado Democrático para satisfazerem seus interesses pessoais e promoverem a manutenção no poder.

Pode-se citar como razões dessa fuga ao escopo da democracia representativa: a natureza humana, propícia ao egoísmo e ao desvio de caráter, principalmente quando detém o poder e há dinheiro envolvido; a forma ultrapassada de separação dos poderes, que mais promove barganha entre os que compõem os Poderes do Estado do que a independência e harmonia que entre eles deveria existir; o presidencialismo, que promove a cumulação das funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo na pessoa do Presidente da República, fortalecendo-o mais do que o necessário, a ponto de torná-lo um déspota disfarçado; o sistema partidário-eleitoral, onde os partidos sem ideologia – que são os detentores do mandato –, as coligações – que não visam resguardar o direito das minorias, mas tão somente garantir a vitória nas eleições – e o voto obrigatório – que demonstra o desinteresse do povo pelos candidatos –, acabam contribuindo para a politicagem e não para o fortalecimento da democracia e da representatividade; os requisitos (ou a ausência deles) para votar e ser votado, podendo qualquer pessoa sem instrução eleger e, o pior, ser eleito, contribuindo para o amadorismo da gestão do Estado; a falta de educação do povo brasileiro, tanto a educação que se adquire no seio familiar (a qual cada vez se torna mais escassa, haja vista a dizimação da família), quanto aquela que advém das instituições de ensino (que, hoje, possuem apenas quantidade, com pouca ou nenhuma qualidade, servindo apenas de dado estatístico para organizações internacionais verem e para os brasileiros criarem a ilusão de que o problema da educação está sendo resolvido e continuar votando nos mesmos políticos de sempre); a profissionalização da política, não havendo renovação dos



representantes, principalmente no Poder Legislativo, onde a reeleição pode ocorrer sem restrições, existindo políticos que há anos encontram-se no poder (ao ponto de com ele se confundir e personificar) e, pior ainda, arrastam sua árvore genealógica inteira para dentro dos órgãos públicos desse país; a impunidade, que serve de estímulo para os corruptos assim permanecerem e como fator de encorajamento para que outras pessoas se tornem corruptas quando a oportunidade lhes surgir; dentre outros fatores que contribuem para a destruição da democracia representativa.

Ives Gandra da Silva Martins aborda a questão da natureza humana diante do poder, nos seguintes termos:

O estudo do “poder” tem demonstrado que ele está na natureza de todas as formas de vida. [...] A característica fundamental, no exercício do poder pelo homem, é que sua razão oferta variações de conduta que outras espécies desconhecem, visto que estas reproduzem, há milhões e milhões de anos, as mesmas formas estilizadas na composição grupal e na liderança dos chefes. Nem por isto, as alternativas comportamentais escondem sua característica dominante, qual seja, a de que a natureza humana no poder não é confiável. Os 6.000 anos de história narrada demonstram a fragilidade dessa natureza sempre que o poder é assumido sem controle, assim como a infundável lista de lutas fratricidas e entre elites para a assunção dos governos nos diversos espaços geográficos e nos diversos períodos permite verificar que o homem visualiza o poder como forma de realização pessoal, [...]. Confúcio, por exemplo, a fim de combater o despotismo dos governantes, entendeu que a criação de uma classe intelectual, mais amante do saber que das riquezas, terminaria por tornar o exercício do poder racional e destinado ao bem do povo, sobre representar sólido suporte aos senhores reinantes. Foi, de rigor, o pai da burocracia. A experiência chinesa, todavia, demonstrou que a maior cultura no poder não representa maiores ideais e que o vício inerente à corrupção está na própria natureza decaída do homem. [...] Toda a teoria da separação dos poderes reside neste diagnóstico desconsolado do filósofo francês, que pretendeu com a tripartição conseguir que os poderes, se autocontrolando, reduzissem a inata tendência do ser humano de com eles se identificar, passando a exercê-lo de forma abusiva em relação aos governados. (MARTINS, 2006, p. 189-193) (g. n.)

Quanto à forma defasada de separação de poderes, tem-se que essa teoria pressupõe, além da divisão do poder para evitar abuso do poder pelo déspota, o equilíbrio entre os poderes divididos, de forma que um controle o outro, mas que em conjunto e de forma harmônica consigam promover o desenvolvimento social de forma democrática.



Assim, e conforme se demonstrará oportunamente, a separação de poderes no Brasil não funciona, dentre outros motivos, pela forma como o Poder Executivo se sobrepõe sobre os demais, impedindo que haja independência e harmonia entre eles, não havendo, sequer, a fiscalização de um Poder pelo outro, haja vista o grau de crise que a democracia representativa alcançou.

Essa situação de sobreposição do Poder Executivo sobre o Legislativo foi retratada por Nuno Piçarra, ao analisar a separação de poderes na Inglaterra, e, segundo o autor:

Apesar dessas características, a constituição inglesa revelaria uma fraqueza então particularmente notória: a susceptibilidade de ser subvertida por um chefe do executivo aspirando a plenos poderes e não hesitando em dominar o legislativo. A única forma de impedir a subversão consistiria em manter os vários órgãos constitucionais em equilíbrio, basicamente através da manutenção da sua separação (independência) uns dos outros e da atribuição a cada um de meios de recíproco controlo. (PIÇARRA, 1989, p. 85-86)

Essa narrativa retrata bem a situação brasileira, onde o Poder Executivo aspira ao governo autocrático e domina o Legislativo e o Judiciário, o que ocorre, dentre outros motivos, por ser o detentor dos recursos financeiros e com eles barganhar (veja, como exemplo, o caso do “mensalão”).

Assim, a manutenção da separação de poderes no Brasil requer mecanismos recíprocos de controle que sejam efetivos, pois em um país onde o chefe do Poder Executivo detém os recursos financeiros e pode indicar membros de tribunais, obviamente que os tribunais ficarão à mercê do Poder Executivo e acabarão não exercendo o devido controle almejado pela teoria da separação de poderes, tornando inviável e ultrapassada a separação de poderes posta na Constituição Federal brasileira, pois o legislador constituinte originário prestigiou a separação de poderes mas acabou criando amarras para que ela não funcionasse como se esperava, criando um monstro chamado Poder Executivo.

Parece, então, que o cenário de crise de representatividade conduz à crise na separação dos poderes e esta, por sua vez, contribuiu para a manutenção da crise de representatividade, em um ciclo vicioso que parece que não terá fim até que um conjunto de medidas sejam adotadas, tais como reforma política, eleitoral,



partidária, institucional, administrativa, tributária, dentre outras, desde que sejam feitas mediante vontade do povo e concretizada por especialistas, porque já está comprovado que qualquer reforma estrutural séria no Brasil não será feita pelos políticos.

Sobre o outro ponto indicado como causa da crise da representatividade, qual seja, o presidencialismo exercido no Brasil, urge destacar o entendimento de Ives Gandra da Silva Martins:

Com exceção da experiência americana, que vive o regime presidencialista, mesmo assim fortemente fiscalizado pelo Parlamento, capaz de afastar presidentes, em nenhuma outra nação o presidencialismo foi bem-sucedido, pois confunde, em uma pessoa, o chefe de Estado e o chefe de governo, retirando daquele a liberdade, a imparcialidade e a confiança depositada para intervir nas crises não contornadas por este. Nas demais nações civilizadas, conhecidas e democráticas, não somente nas palavras, mas na vivência política, o parlamentarismo é a forma de governo mais conveniente, que menos danos provoca e que permite o surgimento de verdadeiros líderes populares e não falsos líderes impostos. (MARTINS, 2006, p. 135) (g. n.)

Os partidos políticos também influenciam para a decadência do sistema democrático representativo, pois o que se vê atualmente é uma infidelidade partidária que se poderia denominar intrínseca, ou seja, que nasce dentro do próprio partido, que não respeita e não pratica seus próprios ideais.

Dalmo de Abreu Dallari, ao analisar a representação política, aborda a temática dos partidos políticos e suas vantagens e desvantagens:

A crítica aos partidos políticos, que envolve a crítica à própria representação política, tem indicado aspectos favoráveis e negativos. [...] Contra a representação política, argumenta-se que o povo, mesmo quando o nível geral de cultura é razoavelmente elevado, não tem condições para se orientar em função de idéias e não se sensibiliza por debates em torno de opções abstratas. Assim sendo, no momento de votar são os interesses que determinam o comportamento do eleitorado, ficando em plano secundário a identificação do partido com determinadas idéias políticas. A par disso, os partidos são acusados de se ter convertido em meros instrumentos para conquista do poder, uma vez que raramente a atuação de seus membros condiz fielmente com os ideais enunciados no programa partidário. Dessa forma, os partidos, em lugar de orientarem o povo, tiram-lhe a capacidade de seleção, pois os eleitores são obrigados a escolher entre os candidatos apontados pelos partidos, e isto é feito em função do grupo dominante em cada partido. Este aspecto levou ROBERT MICHELS a concluir que há uma *tendência oligárquica* na democracia, por considerar inevitável essa predominância de grupos. (DALLARI, 2005, p. 167-168)



Ainda quanto ao sistema partidário-eleitoral e seus reflexos nocivos à democracia representativa, Paulo Bonavides ensina:

A ditadura invisível dos partidos, já desvinculada do povo, estende-se por outro lado às casas legislativas, cuja representação, exercendo de fato um mandato imperativo, baqueia de todo dominada ou esmagada pela direção partidária. O partido onipotente, a essa altura, já não é o povo nem sua vontade geral. Mas ínfima minoria que, tendo os postos de mando e os cordões com que guiar a ação política, desnaturou nesse processo de condução partidária toda a verdade democrática. [...] Não raro a oligarquia partidária conserva o poder, conservando do mesmo passo o emblema democrático. Todavia, a morte do regime se acha próxima, ou já se consumou, porque não vivem as instituições democráticas de um nome ou de um rótulo, senão daquela prática efetiva, donde não haja desertado ainda a vontade popular. (BONAVIDES, 1999, p. 278-279) (g. n.)

Assim, os partidos políticos, que poderiam ser vistos como um meio de levar os ideais do povo até as casas legislativas e lá efetivá-los, passou a ser uma central do poder político, visando mantê-lo nas mãos de uma minoria detentora e mantenedora do poder no Brasil, afastando-se de qualquer ideal democrático e de qualquer espécie de representatividade política, contribuindo para a crise da democracia representativa.

Sobre o tema, interessante o pensamento de Alain Touraine:

[...] a corrupção mais perigosa para a democracia é a que permitiu que os partidos políticos acumulassem recursos tão consideráveis e independentes da contribuição voluntária de seus membros que lhes dão a possibilidade de escolher os candidatos às eleições e garantir o sucesso de um certo número deles, ridicularizando assim o princípio da livre escolha dos dirigentes pelos dirigidos. (TOURAINÉ, 1996, p. 82)

As coligações, por sua vez, nada mais são, nesse cenário político corrompido, que um aglomerado de partidos sem ideologia que buscam a manutenção dos mesmos políticos no poder e, por conseguinte, também são um entrave à democracia representativa.

E se os políticos realmente estivessem representando o povo não seria necessário obrigá-los a votar, pois os mesmos teriam o prazer e o interesse de exercer sua cidadania por meio do voto, o que parece não ocorrer.



Vislumbra-se, então, que a obrigatoriedade do voto serve para que todos escolham seus representantes, mesmo contra sua vontade, o que conferiria legitimidade aos eleitos, pois toda a população votou. Ao passo que, sendo obrigatório votar, as pessoas terão que escolher o “menos pior” e os políticos, nesse contexto, exercem forte pressão sobre os menos instruídos e os corruptíveis (que são a maioria) para se elegerem.

Portanto, o voto obrigatório é causa e consequência da crise da democracia representativa.

Quanto aos requisitos (ou a ausência deles) para votar e ser votado, já se viu que Ives Gandra da Silva Martins lembrou que a maior cultura no poder não significa um melhor exercício do poder, pois é ínsito à natureza humana corromper-se, podendo o mais culto ser o mais desonesto.

Dalmo de Abreu Dallari destaca restrições ao direito de sufrágio, tais como limitações por motivo de idade, de ordem econômica, de sexo, de deficiência física ou mental, de condenação criminal, de engajamento no serviço militar e por deficiência de instrução, sendo essa última que interessa ao presente trabalho.

Segundo o autor, “a experiência tem demonstrado que o maior nível de cultura não significa maior interesse pelos assuntos públicos, melhor discernimento político, e mesmo maior honestidade de propósitos” (DALLARI, 2005, p. 188), no que parece ter razão.

Limitar a possibilidade de um cidadão votar apenas por deficiência de instrução iria na contramão do sistema democrático, pelas razões expostas pelo autor em comentário, dentre outras a se analisar, como o fato de o povo brasileiro não ser instruído porque está nas mãos de uma classe de governantes que, para se manter no poder, precisa da ignorância da maioria, não lhes ofertando reais possibilidades de ter acesso à educação e cultura, pois isso implicaria em patrocinar o fim da própria carreira política.

Logo, o cidadão não instruído é vítima da politicagem realizada pelos que querem se manter no poder e proibi-los de votar seria puni-los duas vezes, sem que, com isso, se garantisse uma melhor escolha e uma melhor representatividade.



Todavia, dever-se-ia repensar um conjunto de fatores que envolvem as eleições e o exercício do poder para, dentro de um conjunto de alterações, impor requisitos mínimos de instrução para os que pretender ser representantes do povo.

Um político que concorre às eleições e não sabe sequer o que deverá fazer se eleito for (como acontece no Brasil) não pode concorrer às eleições, pois pessoas desprovidas de ideais e de um mínimo de conhecimento político e jurídico não irão representar ninguém, haja vista que representar não significa ser a imagem e semelhança do povo, mas sim lutar em prol do desenvolvimento em nome do povo.

Vale ressaltar o entendimento de Alain Touraine, segundo o qual “Não pode haver democracia representativa se os atores sociais não forem capazes de dar sentido à sua ação, em vez de recebê-los dos partidos políticos”. (TOURAINÉ, 1996, p. 81)

Nesse cenário, quem essas pessoas não instruídas estão representando?

Políticos desprovidos de um mínimo de instrução são mais facilmente manipulados e, também por isso, não afastam essa classe de políticos que tomou conta do poder no Brasil porque não sabem nem o que estão fazendo nos parlamentos ou gabinetes, não sendo representantes de ninguém, apenas aprimorando o amadorismo da gestão pública e contribuindo para a manutenção dos mesmos políticos no poder, o que fora denominado, alhures, de profissionalização da política, pois existem aqueles que fazem do exercício de mandatos políticos a sua profissão.

Outro critério de seleção dos representantes é a exclusão dos pleitos eleitorais daqueles que possuem condenação criminal (desde que transitada em julgado), pois criminoso não pode representar o povo.

Apenas para encerrar a discussão acerca desses fatores que contribuem decisivamente para a crise da democracia representativa, urge trazer à baila o entendimento de Eduardo Cambi:

As novas fronteiras entre o Executivo e o Legislativo, aliadas às falhas no processo eleitoral, às críticas ao sistema majoritário e proporcional, à ausência de fidelidade partidária [...], ao voto obrigatório, à corrupção e à impunidade dos governantes, contribuem para a *crise da democracia representativa*, com desinteresse da população pela política e o enorme descrédito das instituições. (CAMBI, 2011, p. 185-186)



Dito isso, esses fatores apresentados, dentre outros, contribuem para a crise da democracia representativa e, nesse cenário, à medida que o povo vai sendo conscientizado de que a representatividade não vem sendo exercida como deveria, a insatisfação requer a adoção de novas técnicas para a manutenção e o exercício da democracia. Tem-se, aqui, o surgimento do que se pode denominar de democracia semidireta.

Segundo Paulo Bonavides, “a chamada democracia semidireta, trata-se de modalidade em que se alteram as formas clássicas da democracia representativa para aproximá-la cada vez mais da democracia direta”. (BONAVIDES, 1999, p. 274)

Tem-se, nessa modalidade, a democracia sendo exercida mediante representatividade, mas com a participação direta do povo na tomada de decisões, o que ocorre por meio de institutos como o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular, a participação do povo em conselhos deliberativos, dentre outras formas, os quais, quando bem exercidos, podem conferir maior legitimidade e representatividade nas decisões tomadas em um Estado Democrático.

Ocorre, também, que tais mecanismos de exercício direto da democracia só contribuem para o fortalecimento dessa forma de governo e para a legitimação das decisões tomadas quando o povo é politizado, crítico e consciente, pois, do contrário, tais institutos não passam de belas obras de arte que estão expostas na prateleira mais alta de um museu, isto é, ótimos mecanismos que apenas compõem o texto constitucional como forma de conferir maior legitimação e caráter democrático às decisões, mas que acabam sendo mais estudados do que praticados.

Segundo Paulo Bonavides, a democracia semidireta ganhou espaço no início do século passado, principalmente após a primeira guerra mundial, mas após a segunda guerra mundial foi perdendo espaço para os partidos políticos, que passaram a ser a nova esperança da democracia. (BONAVIDES, 1999, p. 275-276)

Logo, se a esperança do exercício da democracia passou a ser os partidos políticos, demonstrado está o porquê da crise pela qual passa.

Parece que é dentro desse cenário que o Brasil se encontra, ou seja, um Estado Democrático, cujo poder do povo é exercido pelos representantes, que são



eleitos diretamente pelo voto popular, estando em fase de crise da democracia representativa em razão dos motivos acima elencados (dentre outros), onde os mecanismos de exercício direto da democracia, que poderiam proporcionar a democracia semidireta, são pouco utilizados e, conseqüentemente, fica o país estagnado politicamente à mercê dos mesmos políticos de sempre, donde as decisões políticas tomadas afastam-se cada vez mais do desiderato constitucional e dos anseios do povo (portanto, cada vez menos legítimas), gerando insatisfação por parte da população consciente e o desequilíbrio entre os Poderes do Estado, conforme se passa a aduzir.

3 OS REFLEXOS SOBRE A SEPARAÇÃO DOS PODERES

O Estado brasileiro, de acordo com as disposições Constitucionais, encontra-se sedimentado sob a forma democrática, cujo exercício do poder é exercido mediante representação, e sob a teoria da separação dos poderes.

O estudo da democracia e da separação dos poderes conduzem, grosso modo, à conclusão que ambos os institutos visam rechaçar o monopólio do poder, na medida em que um governo, para ser democrático, precisa acolher os anseios do povo, ao passo que em uma democracia representativa a separação de poderes se faz necessária para não haver concentração de poderes num único representante.

De acordo com o artigo 2º da Constituição Federal brasileira, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, no exercício de suas incumbências, devem ser independentes e harmônicos.

Ives Gandra da Silva Martins aduz que “Uma Constituição democrática deve hospedar a clássica separação de poderes autônomos e independentes” (MARTINS, 1996, p. 195).

Norberto Bobbio, ao explicar teorias sobre os limites do poder estatal, aborda a teoria da separação dos poderes, explicando o que se entenderia por sua independência:

Teoria da separação dos poderes. Existem outras teorias que impõem ao Estado limites *internos*: independentemente do fato que o poder estatal tenha que deter-se frente a direitos preexistentes ao Estado, as mesmas



sustentam que a melhor maneira de limitar este poder é *quebrá-lo*. Trata-se de conseguir que: a) a massa do poder estatal não seja concentrada numa só pessoa, mas distribuída entre diversas pessoas; b) que as diferentes funções estatais não sejam confundidas num só poder, mas sejam atribuídas a órgãos distintos. Segundo essa teoria, o limite do poder nasce da sua própria distribuição, por duas razões: 1) não existirá mais uma só pessoa que tenha todo o poder, mas cada uma terá somente uma porção do mesmo; 2) os órgãos distintos aos quais serão atribuídas funções distintas se controlarão reciprocamente (balança ou equilíbrio dos poderes) de maneira que ninguém poderá abusar do poder que lhe foi confiado. Se se consideram como funções fundamentais do Estado a função legislativa, a executiva e a judiciária, a teoria da separação dos poderes exige que existam tantos poderes quantas são as funções e que cada um dos poderes exerça uma só função, assim que possa surgir o Estado desejado por essa teoria, Estado que foi também chamado de *Estado Constitucional*, quer dizer aquele Estado no qual os poderes legislativo, executivo e judiciário são independentes um do outro e em posição tal que podem controlar-se reciprocamente. (BOBBIO, 1997, p. 16)

Portanto, os Poderes repartidos devem ser exercidos de forma que cada um realize o que é de sua competência, controlando-se reciprocamente, desde que, apesar dessa independência, sejam harmônicos no sentido de buscar o bem comum (e aqui podemos citar a consolidação da democracia, a garantia dos direitos fundamentais, etc.), sem inviabilizar as atividades do Estado em nome do controle que um Poder deve exercer sobre o outro.

Noutras palavras, a separação de poderes e o controle que entre eles deve existir não pode inviabilizar o próprio exercício do poder, pois ao lado da independência há a harmonia.

Essa separação das funções do Estado em três poderes não é estanque, ou seja, não quer dizer que apenas o Legislativo pode legislar, o Executivo administrar e o Judiciário julgar.

Cada um desses Poderes exerce uma função própria (típica), isto é, o Legislativo cria as normas gerais (que terão aplicabilidade sobre todos), o Executivo, em sua missão de gerir o Estado, aplica as normas criadas pelo Legislativo, e o Judiciário, com supedâneo nas leis existentes (*lei lato sensu*), julga os conflitos que surgem na sociedade que forem levados à sua apreciação.

Todavia, cada um desses Poderes exerce funções atípicas, ou seja, o Legislativo exerce a sua administração interna, assim como o Judiciário também o faz; o Executivo cria normas *interna corporis*, assim como promove julgamentos de



seus próprios atos (processo administrativo); e o Judiciário, por sua vez, além de promover sua administração interna, também cria normas de conduta interna.

Sobre a separação de poderes, Hans Kelsen aduz que “não há três, mas duas funções básicas do Estado: a criação e a aplicação do Direito” e que “não é possível definir fronteiras separando essas funções”. (KELSEN, 1998, p. 386)

Segundo o jurista austríaco, o poder estatal não seria separado e haveria apenas duas funções e não três, como tradicionalmente propagado no mundo jurídico.

Para Kelsen, haveria uma função de criação do Direito, denominada pela teoria da separação dos poderes de Poder Legislativo – que poderia ser exercida pelo Poder Legislativo (que criaria as normas gerais), pelo Poder Executivo (que regulamentaria as normas) e até mesmo pelo Poder Judiciário (ao realizar os julgamentos, criando precedentes) – e outra função de aplicação do Direito, o que seria uma espécie de fusão entre o denominado Poder Executivo e o Poder Judiciário – pois ambos aplicariam as normas gerais criadas pelo Legislativo, cada qual em departamentos distintos.

Nesse sentido, as palavras de Kelsen:

Um órgão é um órgão legislativo apenas na medida em que esteja autorizado a criar normas jurídicas gerais. Nunca ocorre na realidade política que todas as normas gerais da ordem jurídica nacional tenham de ser criadas exclusivamente por um órgão designado legislador. [...] Na prática, o que importa é apenas uma organização da função legislativa segundo a qual todas as normas gerais têm de ser criadas ou pelo órgão chamado legislativo ou por outros órgãos, classificados como órgãos do poder executivo ou judiciário, com base em uma autorização da parte daquele órgão. [...] Então, o chamado órgão legislativo é a fonte de todas as normas gerais, em parte diretamente e em parte indiretamente, através de órgãos aos quais delega competência legislativa. (KELSEN, 1998, p. 386-387)

Quanto à separação entre Legislativo e Judiciário, Kelsen aduz que os tribunais cumprem uma função legislativa, na medida em que podem anular leis inconstitucionais ou quando, ao decidir o caso concreto, acabam criando uma norma geral para aquele fato, criando um precedente para que nos demais casos similares seja aplicado o seu entendimento, o que se equipara a uma norma. (KELSEN, 1998, p. 386-387)



Por fim, quanto à separação entre Executivo e Judiciário, o jurista entende que ambos teriam como função executar a norma geral. O denominado Poder Executivo aplica a norma geral criada pelo Legislativo tanto quanto o Judiciário assim o faz.

Para Kelsen, “a função judiciária é executiva no mesmo sentido em que a função comumente descrita por esse termo; a função judiciária também consiste na execução de normas gerais”. (KELSEN, 1998, p. 389) A ação entre os dois Poderes ainda é demonstrada levando-se em consideração a existência do processo administrativo, cuja função assemelha-se à dos tribunais, ou seja, à função judiciária.

O exercício dessas funções conjuntamente leva o jurista austríaco a afirmar a impossibilidade de separação de poderes, mas sim o que ele denomina de distribuição de poderes.

Em que pese o respeito ao pensamento do renomado jurista e a plausibilidade de seus argumentos, parece que Kelsen não reconhece o exercício de funções típicas e atípicas de cada Poder do Estado.

O fato de existirem funções atípicas que cada um dos Poderes exerce não implica em confusão entre eles, nem violação da independência que entre eles deve imperar e nem os faz mais harmônicos por isso.

A independência e a harmonia dos Poderes, bem como a sua tradicional separação, são violadas quando ocorrem situações como aquelas arroladas alhures, que promovem a crise da democracia representativa, pois não faz sentido algum se falar em separação de poderes se não há democracia.

Logo, conclui-se que a crise da democracia representativa afeta a separação dos poderes e, a partir daí, ou os Poderes se enfraquecem ou passam a se sobreporem sobre os demais, ou seja, de forma absoluta, com as consequências que daí advém, conforme se expõe.

Quando o Poder Legislativo, o qual, dentro da teoria da separação dos poderes, deveria ser o mais forte dentre os três, não realiza a contento sua incumbência (que é legislar), cria insatisfação, tanto por parte do povo (que não vê seus anseios representados naquela norma criada), quanto por parte do Poder Executivo (que pode não conseguir realizar a administração pública em razão de



entraves proporcionados pela legislação criada ou não criada), quanto por parte do Poder Judiciário (o qual, em um cenário de ampla insatisfação, é reiteradamente instado a se manifestar e, para solucionar os problemas e evitar novas demandas judiciais, acaba criando normas – como, por exemplo, as súmulas vinculantes).

Aliás, de acordo com Ives Gandra da Silva Martins:

As democracias realmente existem nos países de Poder Legislativo forte. A hipertrofia do Executivo implica a hipotrofia do Legislativo, razão pela qual os Estados, em que tal fenômeno político ocorre, estão sempre à beira da exceção, vivendo democracia precária. (MARTINS, 1996, p. 195)

O Chefe do Poder Executivo, por sua vez, não quer ser o coadjuvante político, pois como demonstrado alhures, faz parte da natureza humana querer o poder, dele desfrutar (inclusive abusivamente) e nele se manter. Assim, começa o Executivo, por meio dos artifícios que a própria Constituição lhe confere (como o uso da medida provisória – Constituição Federal, artigo 62), a barganhar com o Legislativo para que possa participar mais ativamente dos rumos que serão dados ao país e ter o controle do mesmo nas mãos, ao invés de ser apenas o executor das normas e administrador da nação.

No contexto da teoria da separação dos poderes, o Poder Executivo parece ser o menos visível, pois lhe cabe basicamente gerir o Estado de acordo com as normas criadas pelo Legislativo. Como o anonimato é incompatível com a política e com o ego humano, o Poder Executivo enseja posição de destaque dentro do sistema tripartido de poderes e, a partir daí, busca o domínio sobre os outros poderes (o que é ínsito à natureza humana – dominar o outro), o que é típico de um Estado em regime de exceção, o qual está sempre latente, esperando o enfraquecimento da democracia para ressurgir.

Nesse sentido, Ives Gandra da Silva Martins esclarece:

A América Latina, inclusive o Brasil, desde que imitou, incorretamente, o modelo americano que não é presidencialista, posto que lá o Parlamento constitui-se em poder mais forte que o Executivo, chegando até a derrubar presidentes, oferta típico exemplo de fracasso do presidencialismo, visto que os Executivos fortes atrofiam os outros poderes e geram, permanentemente, regimes totalitários. (MARTINS, 1996, p. 196) (g. n.)



Vale ressaltar que o Executivo domina o Legislativo na medida em que, por meio de coligações e parcerias políticas, consegue a maioria de seus aliados dentro do Congresso Nacional, fazendo deste o seu quintal, o que enfraquece o Legislativo e torna as normas por eles criadas cada vez mais desprovidas de representatividade e legitimidade. Por exercer o domínio sobre o Legislativo o Executivo abusa do uso das medidas provisórias e impõe a vontade do déspota, isto é, do Chefe do Poder Executivo.

Nesse contexto de enfraquecimento do Legislativo e fortalecimento do Executivo, surge a soberba do Judiciário.

Este último, sendo o detentor do monopólio da última palavra por força da própria Constituição Federal, não se indispõe com o Poder Executivo enquanto não lhe convém, haja vista que para manter a estrutura do Poder Judiciário e os luxos de servidores públicos e magistrados é preciso dinheiro, o qual está sob a tutela do Poder Executivo, encarregado de arrecadar os tributos, que são a maior fonte de recursos que o Estado possui, e direcionar o orçamento.

No entanto, quando os abusos do Executivo incomodam o Judiciário, esse, como represália, castiga-o, mostrando que se primeiro tem o monopólio dos recursos financeiros, o segundo tem o monopólio da última palavra, a qual, *a priori*, pode ser imposta a todos e deve ser cumprida.

Nessa disputa de poder e ego, as barganhas também passam a ser feitas entre esses dois Poderes.

E mais: ante o enfraquecimento do Legislativo e os abusos do Executivo, as ações judiciais se multiplicam (pois os representantes do povo já não mais o representa) e o Judiciário surge como o salvador da pátria, pois ele detém poder para julgar tanto os atos emanados do Poder Legislativo (as normas jurídicas) quanto os atos emanados do Poder Executivo (as decisões contidas nos atos administrativos), o que, por um lado, agiganta o Poder Judiciário, pois passa a ser o dono da verdade, e, por outro, revolta-o, pois quanto pior a atuação do Legislativo e do Executivo, mais trabalho o Judiciário tem, o que não é de seu interesse. Conseqüentemente, o Judiciário começa a “legislar” e a administrar o país por meio de suas decisões.



Nesse cenário posto, vislumbra-se que a separação de poderes é apenas formal, pois na prática a crise da democracia representativa desencadeia a intromissão de um Poder sobre o outro, acabando com a independência e a harmonia que deveria existir entre eles, criando entraves ao desenvolvimento do Estado.

Assim, quando foi afirmado em outro momento que a separação de poderes é ultrapassada não se quis dizer que ela não deve existir, mas sim que o poder deve ser repartido em mais funções do que apenas as três idealizadas por Montesquieu, pois o escopo do filósofo francês ao formular essa teoria era outro e em outra época, não podendo mais ser aplicado cegamente no cenário atual da democracia. Ou, então, que a tripartição de poderes fosse reestruturada para evitar a concentração de poderes que existe, hoje, na pessoa do Chefe do Poder Executivo.

Que a democracia deve se embasar na representatividade e na separação dos poderes não resta dúvida, o problema é que a representatividade não se concretiza por diversos motivos e a forma como o poder é pouco partilhado influencia para que não haja democracia, mas sim um regime autocrático disfarçado.

Outras divisões do poder devem ser feitas, pois é nítido que o Poder que detém os recursos financeiros e o controle sobre sua repartição irá se sobrepor aos demais em um mundo capitalista, pois ninguém se mantém sem dinheiro. Nesse cenário o Executivo se agiganta e o Legislativo e o Judiciário se amesquinham.

Uma democracia representativa com poderes tripartidos onde as normas devem emanar do Legislativo mas este, em razão dos conchavos políticos (coligações), não consegue aprovar as leis que refletem os anseios do povo, mas tão somente se render à imposição da maioria que a situação tem sobre a oposição no Congresso Nacional, não é nem democracia e nem se pode falar em tripartição de poderes, pois quem acaba criando formalmente as normas é o Executivo, ou por força política no Parlamento ou por meio de medidas provisórias, que quase nunca são relevantes e, principalmente, urgentes.

Um Judiciário que deveria ser composto por renomados juristas, de notório saber jurídico e reputação ilibada, para julgar imparcialmente os conflitos que lhes são apresentados e dar consistência e legitimidade ao ordenamento jurídico, e que se compõe de pessoas politicamente influentes, muitas vezes “criados” por políticos



e por partidos políticos, que já agradeceram o Governo anteriormente e que, em troca, recebem a indicação para serem Ministros das mais altas Cortes do país, não pode ser levado a sério e, conseqüentemente, acabam se curvando aos interesses do Poder Executivo, como forma de gratidão, ficando a ele submisso também em razão dessa circunstância.

No entanto, apesar de muitas vezes o Judiciário ser submisso ao Executivo, por vezes ele também se agiganta, implantando políticas públicas, determinando dotações orçamentárias, dentre outras formas de judicialização da política, cuja prática foge ao seu desiderato e, com isso, também violam a separação de poderes.

Obviamente que, por vezes, a judicialização da política é necessária em razão da omissão do Legislativo, mas muitas vezes vislumbra-se tão somente uma forma de sobreposição do Judiciário sobre os outros poderes, confirmando a falência da separação dos poderes e a perda de foco da política nacional, que se preocupa mais com interesses próprios e com o ego dos componentes dos Três Poderes do que com os rumos que o Estado toma.

Enquanto isso, o Legislativo, que era pra ser o Poder mais forte justamente por ser o que melhor representa o povo, torna-se o mais fraco e, nesse cenário, o menos evidente, criando um ambiente propício para as barganhas políticas e os desvios de recursos públicos.

Para que a independência e a harmonia entre os Três Poderes possa se restabelecer é preciso combater as causas da crise da democracia representativa, alterando a estrutura que o Estado Democrático atual possui.

Ives Gandra da Silva Martins aborda a questão e anuncia algumas medidas que podem restabelecer a independência e a harmonia entre as Funções do Estado:

Só haverá democracia se o Presidente da República tiver reduzida suas funções. Não deveria poder legislar, sobretudo, por decretos-leis na extensão que o faz hoje, reduzindo o Parlamento a simples Casa de tertúlias acadêmicas. Nem poderia bloquear o acesso ao Supremo Tribunal Federal das petições que argüirem inconstitucionalidade das leis ou decretos-leis federais, através de seu advogado maior, que é o Procurador-Geral da República. O Presidente da República não poderá ser, por outro lado, como hoje é, simultaneamente Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, uma espécie de monarca absoluto em versão alcandorada. Para isto, haveria necessidade de qualificação e quantificação de suas funções, ofertando-se o direito ao Congresso Nacional de ouvi-lo, se a maioria absoluta assim o desejasse, ressalvados aqueles assuntos que



considerasse o Parlamento de interesse nacional. O orçamento federal deveria ser submetido por inteiro (fiscal, monetário e das estatais) ao Congresso e, durante o exercício fiscal, não poderia, salvo em casos excepcionais também descritos no texto maior (guerra, calamidade pública, por exemplo), modificá-lo ou ultrapassá-los, sob pena de responsabilidade pessoal. O Poder Executivo deveria ser, como o é nas democracias parlamentares civilizadas, órgão de execução das deliberações congressuais e nunca, como no Brasil, o senhor da vida e da morte de tudo o que diz respeito à nacionalidade. (MARTINS, 1996, p. 199-201)

Então, a independência dos poderes já não existe mais, pois um invade as competências do outro, não havendo harmonia entre eles, deixando de ser a consecução das atividades estatais a finalidade dos Três Poderes para se tornar uma disputa de poder e ego entre seus membros, visando a manutenção no poder e o enriquecimento ilícito à custa do erário.

O método de controle dos poderes consistente nos freios e contrapesos deixa de existir na medida que a política mal exercida, que é decorrente de um sistema político-partidário-eleitoral imprestável, transforma tudo em barganha entre os Três Poderes, fulminando o sentido de se existir essa separação e, por consequência, a própria democracia, pois os interesses do povo deixam de ser atendidos.

4 CONCLUSÃO

Em vista do exposto, a democracia representativa enfrenta uma crise em razão de diversos fatores, alguns deles apontados e discutidos neste texto.

Quando a representatividade se exaure, o Poder Legislativo se enfraquece, dando ensejo ao agigantamento do Poder Executivo, o qual, dispondo de poderes excessivos que a própria Constituição Federal lhe confere, acaba sobrepondo-se ao Legislativo e assumindo, além do controle administrativo, o controle normativo da nação, fazendo ressurgir a figura do déspota em pleno Estado Democrático de Direito, pautado na separação de poderes.

O Executivo assume papel de destaque no sistema de tripartição de poderes na medida em que, sendo detentor dos recursos financeiros e da atribuição de nomear membros dos Tribunais, também se impõe sobre o Judiciário.



Este último, por sua vez, necessitando de recursos financeiros para a realização de suas incumbências e devendo favores ao Executivo, muitas vezes a ele se subordina, mas em razão do fracasso do Legislativo e dos abusos do Executivo, o Judiciário assume papel importante de aplicador e legitimador do ordenamento jurídico.

O problema é que, por ser o detentor da última palavra, tende a abusar dessa posição favorável quando chamado a se manifestar e, haja vista o excesso de demandas, muitas delas geradas em decorrência do fracasso do Poder Executivo e do Legislativo, o que demonstra a crise da democracia representativa e da separação de poderes, o Poder Judiciário, visando prevenir novos conflitos ou, ao menos, resolvê-los rapidamente ou evitar a proliferação de recursos, passa a dizer o que é o Direito e a administrar o país com suas decisões, as quais devem ser impostas a todos.

Nesse cenário o Judiciário também se sobrepõe ao Legislativo e até mesmo ao Executivo.

Alheio a tudo isso, o Parlamento deixa de ser a Casa de deliberação dos anseios da sociedade e do rumo da nação para ser a Casa da barganha, das articulações políticas para a manutenção do poder nas mãos de poucos e da roubalheira.

Logo, dentre outras soluções que se apresentam plausíveis, a reformulação do sistema político-eleitoral-partidário se faz necessária, para evitar que o representante do povo efetivamente seja representante do povo e não de partidos políticos moralmente falidos.

A reestruturação institucional do Estado também se faz necessária, principalmente retirando poderes do Poder Executivo, para que se restabeleça um equilíbrio entre ele o Legislativo e entre ele e o Judiciário.

Ressalta-se, mais uma vez e derradeiramente, que não é apenas uma reforma isolada que irá restabelecer e representatividade e a independência e a harmonia entre os poderes e, conseqüentemente, o fortalecimento do Estado e da democracia, mas sim um conjunto de reformas, as quais devem partir de um diálogo



entre o Poder Público, especialistas e o povo, pois deixar a reforma exclusivamente nas mãos dos políticos que ai estão não surtirá o efeito desejado.

Jacarezinho/PR, novembro de 2013.

5 REFERÊNCIAS

- BOBBIO, Norberto. **Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant**. Tradução de Alfredo Fait. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo: Direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário**. 2. ed., rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Tradução de Luis Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva. **O Estado de Direito e o Direito do Estado: outros escritos**. São Paulo: Lex, 2006.
- PIÇARRA, Nuno. **Separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para o estudo das suas origens e evolução**. Coimbra: Coimbra Editora, 1989.
- TOURAINE, Alain. **O que é democracia?** Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.