

*Murilo Gaspardo\*\**

### Resumo

O presente estudo se propõe a investigar em que medida o Parlamento é capaz de exercer, eficazmente, o controle do poder político, no contexto da globalização capitalista, com o objetivo de contribuir com a concretização dos direitos humanos econômicos e sociais. Compreende-se o controle do poder político como o direcionamento das ações do Estado para a realização de seus fins, por meio da fixação de metas e diretrizes, da supervisão e da responsabilização dos agentes políticos. Reconhece-se a importância do Parlamento no desempenho deste papel, porém sua atuação apresenta grandes limites, decorrentes, entre outros fatores, do fenômeno da globalização e da característica histórico-cultural patrimonialista do Estado brasileiro. Diante disso, a sociedade precisa desenvolver outras formas de controle para complementar o parlamentar.

Palavras-chave: Controle do Poder Político. Democracia. Estado. Direitos Humanos. Globalização. Parlamento.

### Abstract

This study wants to investigate in which level the Parliament is able to exercise, with efficacy, the control of the political power, in the context of the capitalist globalization, with the objective to contribute with the concretization of the economics and social human rights. The control of the political power is understood like the direction of de State's actions to the realization of its finalities, by the fixation of objectives and directives, the supervision and the responsabilization of the politics agents. The Parliament has so much importance realizing this paper, but its actuation presents big limits, because some factors, how the phenomenon of the globalization and the historic-cultural characteristic "patrimonialista" of the Brazilian State. So, the society needs to develop other forms of control to complement the parliamentary.

Keywords: Control of Political Power. Democracy. Globalization. Human Rights. Parliament. State.

---

O presente artigo foi concluído no dia 17 de novembro de 2010, em São Paulo. Foi elaborado a partir de dissertação de mestrado defendida junto ao Departamento de Direito do Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, no dia 4 de dezembro de 2009, sob orientação do Professor Doutor Sebastião Botto de Barros Tojal.

\*\* Bacharel, Mestre e Doutorando em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Advogado. Professor de Introdução ao Direito do Curso de Direito da Faculdade de Educação São Luís (Jaboticabal – SP). Vereador em Jaboticabal – SP. [murilogaspardo@yahoo.com.br](mailto:murilogaspardo@yahoo.com.br).

## 1. Introdução

O presente artigo se propõe a discutir em que medida o Parlamento<sup>1</sup> é capaz de exercer, eficazmente, o controle do poder político, no contexto da globalização, com o objetivo de contribuir com a concretização dos direitos humanos econômicos e sociais.

Tal problema apresenta um inerente caráter multidisciplinar. Entretanto, a sede epistemológica escolhida é a normativa, ou seja, encontra-se no campo do dever-ser, e não dos estudos empíricos, situando-se, mais precisamente, na área de investigação da Teoria Geral do Estado. Porém, para que seja possível fazer prescrições sobre a atuação do Parlamento, é preciso confrontar a teoria com a prática institucional a partir de estudos do campo da Ciência Política.

Existem três hipóteses de resposta para o problema posto: (1) o Parlamento não é capaz de realizar a contento o controle democrático do poder político para a concretização dos direitos humanos econômicos e sociais, de maneira que tal tarefa deve ser atribuída aos Poderes Executivo e Judiciário, ou ao mercado e às instituições da sociedade civil; (2) o Parlamento ocupa o centro da vida política e deve ser o principal responsável por tal missão; (3) o Parlamento tem um papel fundamental a desempenhar, porém sua atuação apresenta limites, de maneira que é preciso definir, com clareza, suas possibilidades, a fim de que sejam adequadamente desenvolvidas. Demonstrar-se-á que a terceira resposta é a correta.

## 2. Delimitação do tema

### 2.1. Controle democrático do poder político

Inicialmente, é necessário definir o que se entende por controle democrático do poder político, no Estado Democrático de Direito, com a finalidade de promover a concretização dos direitos econômicos e sociais, pois tal entendimento será o critério de análise da atuação do Parlamento.

---

<sup>1</sup> Segundo (FERREIRA, Pinto. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 359), Congresso e Parlamento são expressões equivalentes, “a primeira preferida pelas democracias americanas e a segunda pelos países da Europa”

O poder político<sup>2</sup> consiste na capacidade de o Estado,<sup>3</sup> por meio de normas jurídicas e da força submetida ao direito, cumprir seu fim<sup>4</sup> que é a realização do bem comum de um povo situado em um determinado território<sup>5</sup>. Essa capacidade, dialeticamente, é determinada e participa da determinação da base econômica; enfrenta tendências ao abuso e a servir ao poder econômico, às quais deve se contrapor o controle democrático; e precisa, constantemente, se legitimar<sup>6</sup> para se manter, o que depende do atendimento simultâneo de requisitos formais (aprovação dos cidadãos aos que detêm o poder, livremente demonstrada por meio da eleição de representantes e de outros mecanismos (inclusive diretos) de controle democrático do poder do Estado, e respeito aos procedimentos racionais de formação da vontade estatal legalmente estabelecidos) e materiais (proteção dos direitos humanos<sup>7</sup>), tarefa diante da qual se apresentam grandes dificuldades.<sup>8</sup>

Precisado o entendimento de poder político adotado, passa-se a definir o que significa o seu controle no âmbito do Estado Democrático de Direito, o qual corresponde

<sup>2</sup> Cf. BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988-1995. v. 1, p. 107-108; 132, cf. BEETHAM, David. *Max Weber y La teoria política moderna*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1979. p. 38.

<sup>3</sup> Sobre a formação do Estado Moderno, cf. BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à constituição do Brasil*, cit., p. 109, BENDIX, Reinhard. *Max Weber: um perfil intelectual*. Trad. Elisabeth Hanna e José Viegas Filho. Brasília: Unb, 1986., p. 323, BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, estado e constituição*. 2000. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo., p. 22-28 e SALDANHA, Nelson. *O estado moderno e a separação de poderes*. São Paulo: Saraiva, 1987. p. 5.

<sup>4</sup> Sobre os fins do Estado, cf. BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. 10. ed. Trad. Sérgio Bath. São Paulo: Unb, 1998. p. 164, HELLER, Hermann. *Teoria del Estado*. Trad. Luis Tobio. México: Fondo de Cultura Económica, 2002. p. 260 e MADSON, 1979, p. 133.

<sup>5</sup> Cf. DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 113-14; 118. Alguns elementos desta definição são confrontados por outras concepções de Estado, por exemplo, cf.: MARX, Karl. *Prefácio à contribuição à crítica da economia política*. Trad. Maria Helena Barreiro Alves. São Paulo: Martins Fontes: 2003. p. 5, MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto comunista*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 42; SCHUMPETER, Joseph Alois. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Trad., R. Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. p. 306-308 e WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: UNB, 1999. v. 2. p. 525.

<sup>6</sup> Cf. BEETHAM, David. *The legitimation of power*. Houndmills: Macmillan, 1991. p. 39, 131-132, BONAVIDES, 2004, p. 33-51, COMPARATO, Fabio Konder. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006., p. 595, FARIA, José Eduardo. *Poder e legitimidade (uma introdução à política do direito)*. 1976. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. \_\_\_\_\_ *Retórica política e ideologia democrática: a legitimação do discurso jurídico liberal*. 1982. Tese (Livres-docência) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. WEBER, Max. A política como vocação. In: CIÊNCIA e Política: duas vocações. Trad. Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2006. p. 6, \_\_\_\_\_ *Economia y sociedad: esbozo de sociologia comprensiva*. Ed. preparada por Johannes Winckelmann. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1964. v. 1. p. 173-174.

<sup>7</sup> Cf. COMPARATO, Fábio Konder. *Ética...*, cit., p. 593-594 e FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. 2. ed. Trad. Ana Paula Zomer Sica et. al. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 813.

<sup>8</sup> Cf. BEETHAM, David. *The legitimation of power*, cit., 1991, p. 117; 135; 171-172; p. 176-178.

à última etapa do desenvolvimento histórico da democracia moderna, iniciado com a luta empreendida pelo movimento liberal<sup>9</sup> contra o Estado Absolutista e os privilégios feudais.

Controlar, democraticamente, o poder político, não corresponde a um governo direto do povo, o que se revela impraticável em uma sociedade com o grau de complexidade da contemporânea. Também não significa a simples contenção do poder a fim de evitar abusos, característica do Estado Liberal,<sup>10</sup> cujo único objetivo era assegurar o livre mercado e as liberdades individuais.<sup>11</sup>

Trata-se do controle dos atos dos governantes dentro do marco jurídico e teórico do Estado Democrático de Direito, o qual apresenta uma proposta muito mais radical do que a do Estado Social<sup>12</sup> e a do Estado Socialista: por um lado, não se limita à tentativa de garantir condições mínimas de bem-estar para todos e corrigir falhas da economia de mercado, e por outro não aceita a utilização de métodos personalistas e

<sup>9</sup> Cf. DEWEY, John. *Liberalismo, liberdade e cultura*. Trad. Anísio Teixeira. São Paulo: Nacional, 1970. p. 17-20; 41; 63-64.

<sup>10</sup> Cf. BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Gandra. *Comentários às constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988-1995. p. 136-137, BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. 3. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1990. p. 22, DÍAZ, Elías. *Estado de derecho y sociedad democrática*. Madri, Cuadernos para El Diálogo, 1973. p. 15, FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Estado de direito e constituição*. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 1-2; 16-18; 25-33, LAFER (Prefácio, in BOBBIO), p. 17 e FERREIRA, Pinto. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 85. Assinala-se que não se pode confundir o Estado Liberal de Direito com o Estado Democrático (BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. 3. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1990. p. 7-8). Cf. BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Gandra. *Comentários às constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988-1995. p. 201.

<sup>11</sup> Cf. Norberto. *Liberalismo e democracia*. 3. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1990. p. 18-20, BURDEAUS, Georges. *A democracia: ensaio sintético*. 3. ed. Trad. Paulo Antônio dos Anjos. São Paulo: Europa – América, 1975. p. 9-22, COMPARATO, 2005, p. 34, DIAZ, 1973, p. 27, JAGUARIBE, Helio (Org.). *Sociedade, Estado e partidos na atualidade brasileira*. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992. p. 11, MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Trad. Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 39-49; MARSHAL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 87-88, FERREIRA, Pinto. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 85-87.

<sup>12</sup> Sobre a passagem do Estado Liberal para o Estado Social, cf. BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, estado e constituição*. 2000. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 31-33, BURDEAUS, Georges. *A democracia: ensaio sintético*. 3. ed. Trad. Paulo Antônio dos Anjos. São Paulo: Europa – América, 1975. p. 40-57, FARIA, José Eduardo. *Retórica política e ideologia democrática: a legitimação do discurso jurídico liberal*. 1982. Tese (Livre-docência) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 110-114, JAGUARIBE, Helio (Org.). *Sociedade, Estado e partidos na atualidade brasileira*. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992. p. 12, MARSHAL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 88-89, FERREIRA, Pinto. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 92, SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 248 e SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 119. Sobre a crise do Estado Social e o neoliberalismo, cf. BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. 3. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1990. p. 87; 92-95, HAYEK, Friedrich August. *Os fundamentos da liberdade*. Trad. Anna Maria Capovilla e José Ítalo Stelle. Brasília: Universidade de Brasília, 1983. p. 313-314 e SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 119-122.

autoritários.<sup>13</sup> Propõe uma transformação estrutural da sociedade pela via democrática: seu fim é a libertação do ser humano de todas as formas de opressão, inclusive assegurando-se condições econômicas e sociais para o pleno exercício de todos os Direitos Humanos,<sup>14</sup> e a construção de uma sociedade materialmente justa, pluralista e solidária; o meio para se atingir esse fim é a verdadeira soberania popular, exercida não só por meio de representantes, mas também diretamente, com uma efetiva participação da população no processo político.<sup>15</sup>

Os dois princípios basilares para a realização do Estado Democrático de Direito são o Republicano<sup>16</sup> e o Democrático.<sup>17</sup>

Em sociedades altamente complexas, o povo poderá exercer a soberania política por meio de sua concepção como poder de controle<sup>18</sup> sobre a ação dos governantes, ou seja, no sentido forte de direcionamento do poder, de estabelecimento de metas e diretrizes mediante planos, orçamentos e políticas públicas, bem como da responsabilização daqueles a quem compete a sua execução.

Para completar a caracterização da concepção de controle democrático do poder, ressalta-se que o exercício do poder soberano, mesmo democraticamente, encontra limites éticos, especialmente o respeito pelos direitos humanos.<sup>19</sup>

Como a realização da justiça material e a concretização dos direitos humanos dependem da maneira como são alocados os recursos materiais, o controle democrático do poder político deve abranger as decisões da esfera econômica, pois, em caso contrário, esvazia-se o conteúdo da democracia e exclui-se a maioria da definição da maneira como as riquezas são apropriadas.<sup>20</sup> Além disso, o poder econômico concentrado<sup>21</sup> e livre de

<sup>13</sup> Cf. DEWEY, John. *Liberalismo, liberdade e cultura*. Trad. Anísio Teixeira. São Paulo: Nacional, 1970. p. 260.

<sup>14</sup> Cf. FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. 2. ed. Trad. Ana Paula Zomer Sica et. al. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 867-872, 792-798.

<sup>15</sup> Cf. DÍAZ, Elías. *Estado de derecho y sociedad democrática*. Madri, Cuadernos para El Diálogo, 1973. p. 17; p. 39 e SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 116-124.

<sup>16</sup> Cf. COMPARATO, Fabio Konder. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. p. 617-622.

<sup>17</sup> Cf. BONAVIDES, 2004, p. 17-32, FARIA, José Eduardo. *Retórica política e ideologia democrática: a legitimação do discurso jurídico liberal*. 1982. Tese (Livre-docência) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 123; p. 155-157 e SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 98; 270-271.

<sup>18</sup> Cf. COMPARATO, 2005, p. X; 27-45, COMPARATO, 2006, p. 650-653.

<sup>19</sup> Cf. FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. 2. ed. Trad. Ana Paula Zomer Sica et. al. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 792.

<sup>20</sup> Cf. SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 122 e GRAU, 2008, p. 59-65; 125-128; 136.

<sup>21</sup> Cf. COMPARATO, Fabio Konder; SALOMÃO FILHO, Calixto. *O poder de controle na sociedade anônima*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 553 e SALOMÃO FILHO (In: COMPARATO, 2005, p. 11-12; p. 14-18; p. 22).

controles passa a dominar o Estado e é um fator multiplicador de injustiças.<sup>22</sup> Portanto, como assinalam Martin e Schumann (1997, p. 325), é necessária a “restauração do primado da política sobre a economia”<sup>23</sup>

Com essas considerações, não se está a defender o fim da economia de mercado, porém, como assinala Gianotti (2009, p. 6), é preciso “instituir órgãos reguladores do funcionamento dos vários mercados capazes de legitimar seu funcionamento, isto é, assegurar que funcionem em vista do bem-estar e do bem-ser da população”. Para tanto, o primeiro passo é reconhecer que não há neutralidade na atuação do Estado na esfera econômica, pois as alternativas disponíveis são, mutuamente, excludentes (IANNI, 1989, p. 170; 178-179).

## 2.2. Parlamento

Definida a compreensão de controle democrático do poder político, passamos à caracterização do Parlamento e de sua missão institucional.

O Parlamento tem sua origem na Inglaterra do século XIII, quando representantes das diferentes regiões passaram a ser convocados para colaborar com o rei, estando entre suas principais tarefas a aprovação da criação de tributos.<sup>24</sup> Sobreveio o absolutismo e o Parlamento perdeu a capacidade de impor suas decisões ao Monarca. Nos séculos XVII e XVIII, as Revoluções Liberais Burguesas atribuíram ao Parlamento o monopólio da produção normativa e condicionaram o direito de votar e ser votado para a representação parlamentar a determinados patamares de renda e propriedade.<sup>25</sup> Em fins do século XIX e início do século XX, a universalização do sufrágio mudou seu perfil, pois deixou de ser o lugar do consenso e passou a ser o do dissenso, das diferentes ideologias e concepções a respeito da condução do Estado.<sup>26</sup> Nas décadas de 1920 e 1930, as vias ideológicas extremistas pregaram a falência dos Parلامentos, procurando, sem sucesso, uma instituição que pudesse substituir o sistema representativo liberal, como os modelos

<sup>22</sup> Cf. DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. Trad. Celso Mauro Pacionik. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997. p. 74- 88, FARIA, José Eduardo. *Retórica política e ideologia democrática: a legitimação do discurso jurídico liberal*. 1982. Tese (Livre-docência) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 147 e PIERSON, Christopher. *Democracy, markets and capital: are there necessary Economic Limits to Democracy?* In: HELD, David. *Prospects for democracy*. Stanford: Stanford University, 1993. p. 181-188.

<sup>23</sup> Cf. COMPARATO, Fabio Konder. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. 2006, p. 592.

<sup>24</sup> Cf. SALDANHA, Nelson. *Separação de poderes – Curso: o poder legislativo*. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1981. p. 25-26.

<sup>25</sup> Cf. PALUDO, Januário. *O Senado no Estado Contemporâneo*. 1999. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia Ciências Humanas e Letras, Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 21-23.

<sup>26</sup> Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Estado de direito e constituição*. São Paulo: Saraiva, 1988.p. 70-71.

autoritários corporativista e soviético. Após a crise de transição do Estado Liberal para o Social, o Parlamento recuperou seu prestígio nos países de governo democrático, embora tenha sofrido mudanças profundas.<sup>27</sup>

Se o Parlamento contemporâneo for comparado com suas origens, é notório que ampliou sua influência política e sua abertura democrática. No passado, sequer poderia ser designado como uma instituição democrática e suas atribuições eram extremamente limitadas, como as do próprio Estado. Porém, embora seja considerado o “órgão representativo, por excelência, da soberania popular” (BASTOS, 1995, p. 5), ele não ocupa a centralidade da política, a qual passou, especialmente em matéria econômica, para outros espaços decisórios, limitando-se, inclusive em muitos regimes democráticos, a “registrar decisões que foram tomadas alhures”<sup>28</sup> (COTTA, 1995, p. 886-887). Portanto, o Parlamento não exerce a primazia política que deve exercer. E se diz que deve exercer tal primazia porque, primeiramente, é o único órgão do Estado que representa a diversidade de idéias e interesses presentes na sociedade, é o mais transparente e permeável dos poderes ao controle popular e, acompanhando o posicionamento de Schwarts (1966, p. 96-7), “tôda autoridade exercida pelo Executivo deve provir de algum ato legislativo” Essas considerações indicam que o desafio da engenharia institucional não é o retorno a um passado glorioso do Parlamento, mas sim rever seu papel e moldar novos mecanismos de funcionamento, tendo em vista os princípios e fins do Estado Democrático de Direito, e com um olhar para o futuro.

Diante disso, é preciso estabelecer quais são as funções que o Parlamento deve exercer para contribuir com a concretização dos direitos humanos econômicos e sociais.

---

<sup>27</sup> Cf. BONAVIDES, 2004, p. 284-285; CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do poder executivo no estado contemporâneo e na constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 43-49 e MELO, José Tarcízio de Almeida. Origens, evolução e características do regime parlamentar de governo. *Revista de Direito Público*, n. 100, p. 138-146, 1991. p. 138-146.

<sup>28</sup> Cf. MORAIS, Carlos Blanco de. Democracia e consenso na decisão de legislar. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, São Paulo, n. 3, p. 117-186, jan./jun. 2004. p. 141.

As funções<sup>29</sup> do Parlamento devem ser basicamente: a legislativa e a de controle.<sup>30</sup> Entende-se, em primeiro lugar, que sua atuação administrativa não constitui uma função, mas somente um meio para exercê-las. Da mesma maneira, representação e legitimação não são funções do Parlamento, mas, respectivamente, o fundamento e a consequência de seu exercício. Ou seja, o Parlamento legisla e controla o poder político porque representa o povo, e pelo exercício dessas funções legitima democraticamente o poder. A função legislativa<sup>31</sup> abrange a elaboração de emendas à Constituição e de normas infraconstitucionais. A função de controle envolve a orientação política do Estado, a formação de lideranças políticas e a responsabilização dos executores das políticas (o que inclui fiscalização, investigação e julgamento político de autoridades). Aliás, a própria função legislativa, de certa forma, pode ser compreendida como uma manifestação do controle do poder político exercido pelo Parlamento.

Com o fenômeno da delegação legislativa e o declínio da função legislativa do Parlamento, o controle político passa a ser sua principal atribuição.<sup>32</sup> Todavia, não

<sup>29</sup> Cf. BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Gandra. *Comentários às constituições do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988-1995. p. 6, BEETHAN, 1979, p. 153-157; 184, BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. 2001. Tese (Doutorado) – Faculdade Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 243, CAGGIANO, Mônica Herman. O Parlamento no cenário político do século XXI. *Revista do Advogado*, São Paulo, ano XXIII, n. 73, p. 146-166, nov. 2003. p. 149, CANOTILHO, Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993. p. 740-745, COTTA, Maurizio. Parlamento. In: BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*. Trad. João Ferreira. 7. ed. Brasília: UNB, 1995. p. 886, GRIFFITH, J. A. G., RYLE, Michael, WHEELER-BOOTH, M. A. J. *Parliament: functions, practice and procedures*. London: Sweet & Maxwell, 1989. p. 6-8, GUIMARÃES, Débora Messenberg. *A elite parlamentar do pós-constituente: atores e práticas*. 2000. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 11-14, MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 372, PROVENZA, Vittorio Constantino. Da separação das funções à limitação do poder. Entendendo a intrincada engenharia de controle. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, p. 33-53, 2000. p. 50-53, SCHWARTZ, Bernard. *Direito constitucional americano*. Trad. Carlos Nayfeld. Rio de Janeiro: Forense, 1966. p. 73-74 e SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 522-523.

<sup>30</sup> Cf. BONAVIDES (2004, p. 285) e LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de La Constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabiarte. Barcelona: Ariel, 1986. p. 242.

<sup>31</sup> A propósito da função legislativa do parlamento e do processo legislativo, cf. BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de teoria do Estado e ciência política*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 75-76, CAGGIANO, Mônica Herman. O Parlamento no cenário político do século XXI. *Revista do Advogado*, São Paulo, ano XXIII, n. 73, p. 146-166, nov. 2003. p. 151-152, CANOTILHO, Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993. p. 942-947, FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 185-215, MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 568; 571-624, SCHWARTZ, 1966, p. 90-96 e SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 525-535.

<sup>32</sup> Cf. BONAVIDES, 2004, p. 285 e SCHWARTZ, Bernard. *Direito constitucional americano*. Trad. Carlos Nayfeld. Rio de Janeiro: Forense, 1966. p. 74. Na opinião de Ferreira Filho ( p. 159-160), o controle é mais eficaz nos sistemas parlamentaristas. No mesmo sentido, cf. LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de La Constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabiarte. Barcelona: Ariel, 1986. p. 253. Em sentido contrário, (MEDAUAR, Odete. Controle parlamentar da administração. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 27, n. 107, p. 111-130, jul./set. 1990. p. 113) aponta a opinião de Debbasch (*Science Administrative*, p.

se pode compreender o controle como a simples contenção do poder pelo poder, nem reduzi-lo à apuração de irregularidades e punição de atos de corrupção.<sup>33</sup> O controle político do Parlamento, submetido ao controle popular, deve ser entendido como o direcionamento político das ações do Estado, mesmo dentro do sistema Presidencialista, mediante a edição de normas que fixem diretrizes e metas essenciais a serem atingidas a partir dos direitos e das linhas gerais previstos na Constituição. Depois disso, compete-lhe a fiscalização do cumprimento de suas orientações, tornando transparentes as ações do Governo e submetendo-as ao debate público, de maneira que se constitua um verdadeiro espaço público<sup>34</sup> para a tomada de decisões coletivas. Na hipótese de não cumprimento de suas diretrizes e de não se atingirem, injustificadamente, as metas, o Parlamento deve dispor de mecanismos para aplicação de sanções e de outras medidas corretivas. Assim, os instrumentos de controle relacionados à fiscalização dos atos do Executivo pelo Parlamento constituem um mecanismo complementar à sua primeira forma de atuação, que é a fixação das metas e diretrizes.<sup>35</sup>

---

634). Sobre a função de controle do Parlamento cf. CAMARGO, Heloisa Helena Tartarotti; KAIN, Maria de Lourdes de Medeiros. O Senado como controlador externo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 125, p. 207-234, 1995; LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de La Constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabiarte. Barcelona: Ariel, 1986. p. 253-254 e RIBEIRO, Renato Jorge Brown. O problema central do controle da administração pública pode ser resumido ao debate sobre modelos? *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 33, n. 93, p. 55-73. jul./set. 2002. p. 58-62.

<sup>33</sup> Sobre a atuação de controle do Parlamento no sentido de fiscalização e seus instrumentos, cf.: COTTA, Maurizio. Parlamento. In: BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*. Trad. João Ferreira. 7. ed. Brasília: UNB, 1995. p. 886, GRIFFITH, J. A. G., RYLE, Michael, WHEELER-BOOTH, M. A. J. *Parliament: functions, practice and procedures*. London: Sweet & Maxwell, 1989. p. 15-17; 34, MEDAUAR, Odete. Controle parlamentar da administração. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 27, n. 107, p. 111-130, jul./set. 1990. p. 111-112, MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 380-389, TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2001. p. 132, SCHWARTS, 1966, p. 34-35. Especificamente sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, cf. CAGGIANO, Mônica Herman. O Parlamento no cenário político do século XXI. *Revista do Advogado*, São Paulo, ano XXIII, n. 73, p. 146-166, nov. 2003. p. 162, CARAJELOS COV, Yuri. *Comissões parlamentares de inquérito: à luz das disciplinas constitucional, legal e jurisprudencial luso-portuguesa e brasileira*. Curitiba: Juruá, 2007 e FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *O poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo*. 1993. Tese (Livre-docência) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 273. A propósito do instituto do “impeachment”, cf. CAGGIANO, Mônica Herman. O Parlamento no cenário político do século XXI. *Revista do Advogado*, São Paulo, ano XXIII, n. 73, p. 146-166, nov. 2003. p. 157, FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *O poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo*. 1993. Tese (Livre-docência) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 281 e FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 161-165.

<sup>34</sup> Cf. RIBEIRO, Renato Jorge Brown. O problema central do controle da administração pública pode ser resumido ao debate sobre modelos? *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 33, n. 93, p. 55-73. jul./set. 2002. p. 67.

<sup>35</sup> Em sentido contrário a este posicionamento, cf. FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *O poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo*. 1993. Tese (Livre-docência) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 238-247.

A propósito de sua organização,<sup>36</sup> aspecto fundamental para o desempenho de suas funções, salienta-se, acompanhando o posicionamento de Bonavides (2004, p. 289-290), que “o futuro do parlamento como instituição em grande parte se acha na dependência da esfera de ação e trabalho das comissões, sobretudo de seus padrões de aperfeiçoamento, tecnicidade e elevação qualitativa”<sup>37</sup>

### 2.3. Contexto da análise do problema: a globalização

O contexto de análise do problema da atuação do Parlamento na concretização dos direitos humanos econômicos e sociais é o da globalização.

Em um sentido bastante amplo, a globalização pode ser compreendida como um processo contínuo que caracteriza a história da humanidade desde as primeiras migrações do *Homo sapiens* e que se intensificou depois da Segunda Guerra Mundial (LEWANDOWSKI 2004, p. 50).

Todavia, foi nos anos setenta e oitenta do século XX que teve início a globalização contemporânea, quando ocorreu, no campo tecnológico, um processo de intensas transformações (especialmente com a revolução da microeletrônica e com a expansão da informática), que diminuíram os custos e aumentaram a agilidade nas comunicações (dando maior liberdade e mobilidade aos agentes produtivos e às instituições financeiras) e, no plano político, o fim da Guerra Fria (FARIA, 2003, p. 7-8).

Observa-se, então, segundo Faria (2002, p. 52), o fenômeno da globalização<sup>38</sup> em sentido estrito, ou seja, uma

integração sistêmica da economia em nível supra nacional, deflagrada pela crescente diferenciação estrutural e funcional dos sistemas produtivos e pela subsequente ampliação das redes empresariais, comerciais e financeiras em escala

<sup>36</sup> A propósito da organização do parlamento, cf.: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 168-170; 175-179, LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de La Constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabiarte. Barcelona: Ariel, 1986. p. 245, MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 267-373; 415-416, PALUDO, Januário. *O Senado no Estado Contemporâneo*. 1999. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia Ciências Humanas e Letras, Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 37-40, SCHWARTZ, Bernard. *Direito constitucional americano*. Trad. Carlos Nayfeld. Rio de Janeiro: Forense, 1966. p. 82, SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 513-519; 535-541 e TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2001. p. 127.

<sup>37</sup> Cf. BONAVIDES, 2004, p. 286, FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *O poder congressual de sustar atos normativos do poder executivo*. 1993. Tese (Livre-docência) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 260-261 e SCHWARTS, 1966, p. 86-88.

<sup>38</sup> Cf. LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Globalização, regionalização e soberania*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004. p. 51 e IANNI, Octávio. O príncipe eletrônico. *Sociologias*, Porto Alegre, v.1, n. 1, p. 252-275, jan./jun. 1999. p. 252.

mundial, atuando de modo cada vez mais independente de controles políticos e jurídicos nacionais.<sup>39</sup>

Além desses fatores tecnológicos e econômicos, é preciso ter a clareza de que a transnacionalização dos mercados vem acompanhada (e antecedida) por mudanças jurídicas e institucionais, que objetivam a garantia do funcionamento da economia globalizada. Ou seja, “foram políticas as decisões dos estados nacionais que aplainaram o caminho da riqueza financeira”<sup>40</sup> (FIORI, 1997, p. 91-92).

Como consequência imediata da globalização observa-se a erosão da soberania<sup>41</sup> dos Estados, ocorrendo uma drástica redução de sua capacidade de atuação em matéria econômica, pois vários instrumentos de política econômica e social deixam de estar sob seu controle absoluto.<sup>42</sup> Como explica Grau (2008, p. 274-275), ocorre uma “deterioração da capacidade estatal de por o direito (= direito posto)” pois “os mercados financeiros globalizados passam a ser regulados por outros sujeitos que não o Estado”<sup>43</sup>

Além de provocar forte impacto na soberania dos Estados, a globalização atinge o universo da política como um todo, sobretudo em virtude do avanço da predominância do tempo real, típico da economia, sobre o tempo diferido, característico da política. Vários dos fundamentos do funcionamento da política são afetados: reduz-se a capacidade de reflexão crítica da população; cresce a dependência em relação à grande mídia para o estabelecimento do diálogo entre representantes e representados, de maneira que as informações são controladas por elites não representativas que direcionam o debate político, formando a opinião pública como lhes interessa e privando o público do acesso

<sup>39</sup> Cf. SANTOS, Boaventura de Souza. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 17 e FIORI, José Luís. Globalização, hegemonia, império. In: FIORI, José Luís; TAVARES, Maria da Conceição (Org.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 89-90.

<sup>40</sup> Cf. GRAU, 2008, p. 271.

<sup>41</sup> Cf. SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 88-89.

<sup>42</sup> Cf. EINCHEGREEN, 2000, p. 25; 184-185, FARIA, José Eduardo. Informação e democracia. *Revista do Advogado*, São Paulo, ano 23, n. 69, p. 7-15, maio 2003. p. 7-8, LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Globalização, regionalização e soberania*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004. p. 70-71 e MARTIN, Hans-Peter; SCHUMANN, Harald. *A armadilha da globalização: o assalto à democracia e ao bem-estar social*. Trad. Waldtraut U. E. Rose e Clara C. W. Sackiewicz. São Paulo: Globo, 1997. p. 279-280; 286.

<sup>43</sup> Cf. FARIA, José Eduardo. Informação e democracia. *Revista do Advogado*, São Paulo, ano 23, n. 69, p. 7-15, maio 2003. p. 9-10 e GRAU, 2008, p. 276. Todavia, (LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Globalização, regionalização e soberania*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004. p. 300) pondera que “embora os Estados possam ter eventualmente a autonomia cerceada em alguns aspectos, a sua soberania, ao menos no que ela tem de essencial, não se vê afetada. Na realidade, jamais um Estado, por mais poderoso que fosse, logrou subtrair-se integralmente aos condicionamentos de natureza jurídica ou de ordem fática. A idéia de soberania sem limites, aliás, nunca existiu, muito menos tem lugar nos dias atuais, sobretudo porque as transformações históricas pelas quais os Estados passaram fizeram com que ela acabasse ficando mais flexível do que a noção legada pela tradição”

ao real confronto de ideias;<sup>44</sup> embora o mundo esteja mais integrado no aspecto econômico, nos aspectos político e social o que se deu foi uma maior fragmentação, em virtude da progressiva substituição da proximidade física pela interação virtual, o que conduz a isolamentos sociais, enfraquecendo-se a política e a democracia; diminui a participação política e o interesse da comunidade pelos assuntos públicos, e a capacidade de atuação de partidos e líderes políticos na organização e na canalização das demandas da sociedade;<sup>45</sup> ocorre um desequilíbrio entre os Poderes, pois as decisões referentes à regulamentação do mercado estão cada vez mais concentradas no Poder Executivo, em virtude da necessidade de se dar respostas rápidas aos investidores, sem que o Legislativo ou o Judiciário sejam consultados;<sup>46</sup> dá-se, também, a redução das obrigações públicas “ao conceito geral de mercadoria”, provocando “um esvaziamento dos valores públicos e um ‘rebaixamento’ qualitativo da cidadania”<sup>47</sup> (FARIA, 2003, p. 9-14).

A globalização e o descontrole dos mercados provocaram um grande crescimento da concentração de poder econômico (principalmente nas áreas da tecnologia e da capacidade de investimento) e renda, ampliando-se a desigualdade entre os Estados e no interior de cada Estado, bem como a pobreza no mundo. Além disso, ocorrem grandes impactos ambientais negativos e uma forte ameaça à diversidade cultural e ao pluralismo, em virtude da transmissão global da produção dos meios de comunicação de massa e da indústria cultural, bem como a uniformização dos hábitos de consumo.<sup>48</sup>

Em contraposição à globalização neoliberal hegemônica, começa a surgir uma “globalização alternativa, organizada da base para o topo das sociedades” de caráter emancipatório (SANTOS, 2002, p. 13). Esta alternativa exige, por um lado, que o Estado regule o mercado<sup>49</sup> (SANTOS, 2001, p. 94-95) e, por outro, a cooperação internacional,

<sup>44</sup> Cf. DUVERGER, Maurice. *As Modernas Tecnodemocracias: poder econômico e poder político*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975. p. 151-153; p. 157-164.

<sup>45</sup> Cf. FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 29-30.

<sup>46</sup> Cf. FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2002. p.25-27 e LAMOUNIER, Bolívar. *A democracia brasileira no limiar do século 21*. São Paulo: São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung Centro de Estudos, 1996. p. 54-55.

<sup>47</sup> Cf. OFFE, Claus. A democracia contra o Estado de bem-estar? Fundamentos estruturais das oportunidades políticas neoconservadoras. In: OFFE, Claus. *Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política*. Trad. Brant, Wanda Caldeira. São Paulo: Brasiliense, 1995. p. 306-308

<sup>48</sup> Cf. FIORI, José Luís. Globalização, hegemonia, império. In: FIORI, José Luís; TAVERES, Maria da Conceição (Org.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 87-147. p. 87-88; 142, IANNI, Octavio. *Estado e capitalismo*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989. p. 187, LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Globalização, regionalização e soberania*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004. p. 93-108 e MARTIN, Hans-Peter; SCHUMANN, Harald. *A armadilha da globalização: o assalto à democracia e ao bem-estar social*. Trad. Waldtraut U. E. Rose e Clara C. W. Sackiewicz. São Paulo: Globo, 1997. p. 319.

<sup>49</sup> Cf. MARTIN, Hans-Peter; SCHUMANN, Harald. *A armadilha da globalização: o assalto à democracia e ao bem-estar social*. Trad. Waldtraut U. E. Rose e Clara C. W. Sackiewicz. São Paulo: Globo, 1997. p. 293.

em torno da qual já existem alguns sinais positivos (MARTIN e SCHUMANN, 1997, p. 294-295).

Martin e Schumann (1997, p. 320) assinalam que “dentro de uma solitária caminhada nacional, não há escapatória para a armadilha do mercado global” Por isso, exige-se uma cooperação global, não no sentido de se retornar aos tempos em que não havia a integração comercial à qual se assiste hoje, mas para direcioná-la para “caminhos social e democraticamente compatíveis, transformando a globalização da injustiça num processo de mútuas compensações por todo o planeta”. Ou seja, não se deve buscar menos globalização, mas sim, mais globalização: uma globalização que não se limite à livre circulação de capitais e mercadorias, mas que abranja a equalização das condições de vida em patamares dignos para toda a humanidade.

Portanto, o contexto da globalização impõe drásticos limites à atuação do Parlamento no controle democrático do poder político com o objetivo de promover a concretização dos direitos econômicos e sociais, os quais são, na verdade, limites do próprio Estado. Assim, o Estado e o Parlamento têm um papel importante a cumprir na regulação econômica e na concretização dos direitos humanos econômicos e sociais, porém, o enfrentamento dos limites que se apresentam não pode ocorrer somente por meio de reformas institucionais ou mudanças políticas internas, dependendo de uma cooperação global que deve envolver os Estados, as organizações internacionais governamentais e as não-governamentais.

### 3. Limites e possibilidades da atuação do parlamento no controle democrático do poder político

Neste tópico, demonstrar-se-á que o Parlamento tem um papel fundamental no controle do poder político para a concretização dos direitos econômicos e sociais, porém sua atuação tem limites que precisam ser bem estudados para se compreender as possibilidades de sua atuação. Para tanto, serão analisados seis aspectos: (1) dinâmica de funcionamento e de controle do poder dentro do Parlamento; (2) transferência de poder normativo do Legislativo para o Executivo; (3) tecnificação e falsa despolitização das decisões políticas; (4) controle político do Executivo sobre o Parlamento (5) definição do orçamento público; e (6) judicialização da política e politização da justiça.

Antes, porém, é preciso ressaltar que, embora o Estado tenha passado por muitas transformações, permanece a necessidade de controlar seu poder, não só para limitá-lo contra o arbítrio, mas também para direcioná-lo para a concretização dos direitos econômicos e sociais. Porém, os mecanismos a serem utilizados para tanto não podem ser formulados a partir dos modelos de Estado e de sociedade dos séculos XVIII e XIX.

Assim sendo, o princípio da separação de poderes<sup>50</sup> rigidamente interpretado se encontra superado, porém a ideia de racionalização do poder que o inspirou continua viva. Portanto, o Executivo deve ser dotado dos meios necessários para atender às demandas sociais, porém deve desempenhar essa tarefa orientado por diretrizes fixadas pelo Parlamento (por sua vez submetido ao controle popular), e os mecanismos necessários para seu controle devem ser aprimorados a fim de torná-los mais eficazes.<sup>51</sup>

Portanto, “é necessário que se reconheça que o dogma da rígida separação formal está superado, reorganizando-se completamente o Estado, de modo a conciliar a necessidade de eficiência com os princípios democráticos” (DALLARI, 2001, p. 222).

Ademais, a teoria da separação de poderes nunca conseguiu assegurar a “liberdade dos indivíduos ou o caráter democrático do Estado” pois a liberdade era garantida somente para um pequeno grupo dentro da sociedade injusta criada pelo liberalismo. Além disso, em muitos regimes em que vigora formalmente a separação de poderes, existem Executivos antidemocráticos que, sem quebrar as regras constitucionais, comandam, informalmente, Legislativos sem representatividade que agem sob as determinações do outro Poder. Por outro lado, em muitos regimes parlamentaristas, aos quais não se aplica o princípio da separação de poderes, há mais respeito à liberdade e à democracia do que nos Estados em que há a separação (DALLARI, 2001, p. 220).

Analisando esses fatos, Loewenstein (1986, p. 62) propõe uma nova divisão tripartida: “la decisión política conformadora o fundamental (policy determination); la ejecución de la decisión (policy execution) y el control político (policy control)”

<sup>50</sup> Para uma discussão aprofundada sobre o princípio da separação de poderes, cf. os clássicos: LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil*. Trad. Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2003. p. 24-35; 70-72; 92-108, MADSON, 1979, p. 240; 273-274 e MONTESQUIEU, 2001, p. 173-181. Cf. também: BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Gandra. *Comentários às constituições do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988-1995. BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 7. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000; CANOTILHO, Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993. CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do poder executivo no estado contemporâneo e na constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993; DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1968. KELSEN, 2001, LEAL, Victor Nunes. A divisão de poderes no quadro político da burguesia. In: PROBLEMAS de direito público e outros problemas. Brasília: Ministério da Justiça, 1997. p. 17-36; LOEWENSTEIN, 1986, MALBERG, Raymond Carre de. *Teoria general del estado*. Trad. José Lion Depetre. Pánuco (México): Fondo de Cultura Económica, 1948; PIÇARRA, Nuno. *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional*: um contributo para o estudo das suas origens e evolução. Coimbra: Coimbra, 1989; PROVENZA, Vittorio Constantino. Da separação das funções à limitação do poder. Entendendo a intrincada engenharia de controle. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, p. 33-53, 2000; SALDANHA, Nelson. *O estado moderno e a separação de poderes*. São Paulo: Saraiva, 1987; SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

<sup>51</sup> Cf. CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do poder executivo no estado contemporâneo e na constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 41-41 e PIÇARRA, Nuno. *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional*: um contributo para o estudo das suas origens e evolução. Coimbra: Coimbra, 1989. p. 26.

Decisões políticas fundamentais são aquelas decisivas e determinantes da conformação da comunidade, abrangendo aspectos políticos, econômicos, sociais e até morais. Mesmo neste contexto de aceleradas transformações sociais, as decisões efetivamente fundamentais são raras, porém é difícil distinguir entre o que é e o que não é fundamental, sendo um indício desse fato o interesse público em torno de uma determinada decisão. As decisões políticas fundamentais são influenciadas por detentores invisíveis do poder, mas sua formulação e realização cabem aos detentores legítimos do poder, mais especificamente ao Parlamento (Loewenstein, 1986, p. 63-64).

A execução das decisões políticas fundamentais pode ocorrer em qualquer campo da atividade estatal, inclusive no campo legislativo, no qual muitas normas emanadas são específicas e apresentam caráter técnico e utilitário, pois a legislação deixou de ser uma categoria independente e separada da execução. A administração envolve a execução das decisões políticas e a aplicação aos casos concretos das disposições técnicas e utilitárias emanadas por meio de leis, por meio de estruturas físicas e da burocracia governamental. A função jurisdicional também consiste na aplicação da decisão política fundamental ao caso concreto, de maneira que “no realiza uma función independente em el proceso de poder” (LOEWENSTEIN, 1986, p. 66-67).

### 3.1. Dinâmica de funcionamento e de controle do poder dentro do parlamento

Na própria dinâmica de funcionamento do Parlamento já aparecem limites ao cumprimento de sua missão institucional, os quais giram em torno de cinco questões básicas: ausência de domínio sobre informações e conhecimentos técnicos; dificuldade de formação de consensos; tempo do processo legislativo;<sup>52</sup> centralização do processo decisório; característica patrimonialista do Estado brasileiro.

O Parlamento funciona por meio de discussões públicas, as quais, teoricamente, consistem no “intercâmbio de opiniões com o objetivo de convencer o opositor de algo verdadeiro ou correto, por meio de argumentos racionais” tendo como requisito para se realizar a existência de “predisposição para se deixar convencer”, “desvinculação de ligações partidárias” e “isenção de interesses egoísticos”<sup>53</sup> Tudo isso torna processo decisório do Parlamento naturalmente mais lento do que o do Executivo.

Pode-se dizer que, em certa medida, quando os membros do Parlamento eram todos oriundos da elite burguesa e compartilhavam dos mesmos interesses, bem como as funções do Estado eram restritas, havia condições mais favoráveis para a

<sup>52</sup> Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1968. p. 110-111.

<sup>53</sup> Cf. SCHMITT, Carl. *A crise da democracia parlamentar*. Trad. Inês Lohbauer. São Paulo: Scritta, 1996. p. 5-7.

obtenção do consenso e a deliberação em um tempo razoável sobre as demandas que se apresentavam.<sup>54</sup>

Quando se passa a exigir do Estado e do Parlamento um papel transformador da realidade, com um enorme crescimento da demanda legislativa, e ele passa a ser integrado pelos mais diferentes seguimentos e classes sociais, com a conquista do sufrágio universal, passa a ser o lugar do dissenso e da expressão política dos conflitos sociais (de classes ou difusos), torna-se muito mais difícil e demorada a tomada de decisões mediante discussões públicas.

Tal situação é agravada pelo fato de a argumentação ter sido substituída por “negociações entre partidos” “contabilização calculista dos interesses e das chances de poder” e “manipulação das massas” Portanto, “não se trata mais de convencer o opositor de uma verdade ou de uma atitude correta, mas sim de conquistar a maioria, para exercer o poder por meio dela”<sup>55</sup> (SCHMITT, 1996, p. 8).

Esses fenômenos, de fato, comprometem a capacidade de o Parlamento tomar decisões com a qualidade e a velocidade que a sociedade requer. Todavia, o dissenso que hoje caracteriza o Parlamento apenas expressa, politicamente, os conflitos sociais, o que é inerente a uma sociedade democrática e pluralista. Portanto, a universalização do sufrágio nada mais fez do que politizar os conflitos socioeconômicos, pois, antes disso, somente os interesses da classe dominante estavam politicamente representados. Assim sendo, não se pode imaginar como caminho para a revitalização do Parlamento a criação de mecanismos para redução da representação política das divergências e divisões da sociedade.

Resta, somente, combater os interesses egoísticos dos representantes mediante mecanismos que, simultaneamente, os desestimulem e incentivem comportamentos voltados para os interesses coletivos, bem como instrumentos que permitam um melhor processamento das divergências.<sup>56</sup>

Outro fator interno que limita a atuação do Parlamento é a centralização do processo decisório, o qual favorece a determinação do conteúdo, do tempo e do ritmo dos trabalhos no Congresso Nacional pelo Poder Executivo (FIGUEIREDO, 2003a, p. 65 e Figueiredo; LImongi, 2001, p. 55-56).

Outra característica do Parlamento demonstrada por estudos empíricos é que se trata de uma instituição elitista, porque há um grupo restrito de parlamentares que,

<sup>54</sup> Cf. Id. *Ibid.*, p. 6; 10.

<sup>55</sup> Cf. CAGGIANO, Mônica Herman. O Parlamento no cenário político do século XXI. *Revista do Advogado*, São Paulo, ano XXIII, n. 73, p. 146-166, nov. 2003. p. 147-148 e FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1968. p. 100.

<sup>56</sup> Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1968. p. 111-112.

efetivamente, impõe as decisões a todos os demais membros (GUIMARÃES, 2000, p. 1-2).<sup>57</sup>

Portanto, embora ideológica e formalmente se presume que exista uma igualdade entre os membros do Parlamento, na prática, constata-se que uma elite participa efetivamente das negociações e da tomada de decisões, enquanto a grande massa de parlamentares se apresenta como liderados (GUIMARÃES, 2000, p. 15).

Observa-se, também, que, embora a oposição<sup>58</sup> seja fundamental para o controle do poder político, existem importantes dificuldades para o desempenho de seu papel.

Tudo isso demonstra a necessidade de reformas institucionais profundas a fim de democratizar e descentralizar o processo legislativo, pois não se pode atribuir a missão institucional de exercer o controle democrático do poder político a uma instituição que não é plenamente democrática. Além disso, é necessário ampliar o papel das Comissões Permanentes para que o Congresso atenda mais prontamente às demandas da sociedade.

Por fim, há um elemento histórico-cultural brasileiro que limita drasticamente as possibilidades de o Parlamento exercer o controle democrático do poder político: o patrimonialismo. Predomina no Brasil, desde os tempos da colonização, a confusão entre o público e o privado. A cultura do favorecimento dos amigos, da formação de clientelas políticas e a naturalização da corrupção continuam a impedir que o Estado brasileiro, e em especial o Parlamento, constituam verdadeira esfera pública, ou seja, um espaço de mediação dos interesses coletivos em que todos os interessados sejam igualmente considerados. Essa indiferenciação entre o público e o privado tem como resultado o desinteresse dos parlamentares em cumprir seu papel institucional, pois controle, transparência, responsabilização e institucionalização de direitos não interessam à cultura patrimonialista que prefere a opacidade, a irresponsabilidade política e o clientelismo que permitem a perpetuação no poder e perpetuam a miséria.

### 3.2. Transferência de poder normativo do parlamento para o executivo

O crescimento do papel do Estado, seja como provedor de bens e serviços ou como regulador,<sup>59</sup> com a exigência de uma atuação célere e pronta, favoreceu o fortalecimento e a preponderância do Poder Executivo.

<sup>57</sup> A pesquisa citada abrange o período compreendido entre 1988 e 1994.

<sup>58</sup> Sobre a oposição, cf. BONAVIDES, 2004, p. 291, GRIFFITH, J. A. G., RYLE, Michael, WHEELER-BOOTH, M. A. J. *Parliament: functions, practice and procedures*. London: Sweet & Maxwell, 1989. p. 10; 338; 518.

<sup>59</sup> Cf. NOBERTO, Bobbio. *O futuro da democracia*. 7. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. p. 136-141; CLÈVE, Clémerson Merlin. *Atividade legislativa do poder executivo no estado contemporâneo e na constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 34-40, FRISCHEISEN,

Porém, como o Estado age sob o princípio da legalidade, o desempenho de seus novos papéis necessita de leis numerosas e flexíveis, as quais não mais declararam regras éticas pré-existentes com a finalidade de manter a ordem,<sup>60</sup> tornando-se instrumentos para consecução das políticas econômicas e sociais, que visam muito mais à transformação da realidade social do que sua conservação. Entretanto, o Parlamento se mostrou incapaz de editar leis na quantidade e da qualidade que lhe são demandadas, em virtude da ausência de preparo técnico de seus membros,<sup>61</sup> e da impossibilidade de o processo legislativo, por sua própria natureza, acompanhar a velocidade requerida pela atuação do Estado na esfera econômica, chegando à paralisia decisória.<sup>62</sup> Houve, então, uma tendência crescente à perda de hegemonia do Parlamento e à transferência de boa parte da função legislativa para o Poder Executivo, dotado de maior agilidade e de corpo burocrático melhor preparado, o qual assumiu o primado entre os poderes.<sup>63</sup> Tal fenômeno, como observa Ferreira Filho (1968, p. 99 – 102), já era notado a partir da década de 1920 e, atualmente, como assinala Rocha (2004, p. 188), o Estado “não funciona sem mecanismos de transferência de função legislativa para o Executivo”

Esse desequilíbrio entre os Poderes,<sup>64</sup> com a concentração de poderes normativos no Executivo, representa uma ameaça para a democracia,<sup>65</sup> pois, como demonstra a quantidade de medidas provisórias, no Brasil, ele tem “substituído o

---

Luiza Cristina Fonseca. *Políticas públicas: a responsabilidade do administrador e o ministério público*. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 99, FARIA, José Eduardo. *Eficácia jurídica e violência simbólica: o direito como instrumento de transformação social*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1988. p. 41-42.

<sup>60</sup> Cf. TEUBNER, Günter. Juridification: concepts, aspects, limits, solutions. In TEUBNER, Günter (Ed.). *Juridification of social spheres: a comparative analyses in the areas of labor, corporate, antitrust and social welfare law*. Berlin: Walter de Gruyter, 1987. p. 14-19.

<sup>61</sup> Cf. CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do poder executivo no estado contemporâneo e na constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 51 e CUÉLLAR, Leila. *As agências reguladoras e seu poder normativo*. São Paulo: Dialética, 2001. p. 130-131.

<sup>62</sup> Cf. CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do poder executivo no estado contemporâneo e na constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993; p. 51, CUÉLLAR, Leila. *As agências reguladoras e seu poder normativo*. São Paulo: Dialética, 2001. p. 114, FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 101, 157, 182, FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. *Políticas públicas: a responsabilidade do administrador e o ministério público*. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 99-100, CAGGIANO, Mônica Herman. O Parlamento no cenário político do século XXI. *Revista do Advogado*, São Paulo, ano XXIII, n. 73, p. 146-166, nov. 2003. p. 153 e CAETANO, Marcelo. *Manual de ciência política e direito constitucional*. 4. ed.. Lisboa: Coimbra, 1963. p. 165.

<sup>63</sup> Cf. CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do poder executivo no estado contemporâneo e na constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 49-50, FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 154-156, PALUDO, Januário. *O Senado no Estado Contemporâneo*. 1999. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia Ciências Humanas e Letras, Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 135. TOJAL, Sebastião Botto de Barros. O controle judicial da atividade normativa das agências reguladoras. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, Curitiba, v. 2, p. 75-103, 2002. p. 5.

<sup>64</sup> Cf. SCHWARTZ, Bernard. *Direito constitucional americano*. Trad. Carlos Nayfeld. Rio de Janeiro: Forense, 1966. p. 27.

<sup>65</sup> Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1968. p. 14.

Congresso não somente na tomada de decisões políticas fundamentais, mas no próprio estabelecimento da agenda política do País” (ROCHA, 2004, p. 72).

Entretanto, não adianta negar a realidade e querer restabelecer o primado legislativo do Parlamento, é preciso reconhecer a limitação de sua atuação legislativa, sobretudo em matéria econômica, e verificar quais as possibilidades que se abrem para exercer um controle (no sentido forte) sobre a atuação legislativa do Executivo.

Como a necessidade de regulação dos serviços públicos e do mercado financeiro, por meio da capacidade normativa de conjuntura<sup>66</sup> dos órgãos do Poder Executivo, é indispensável, o que se precisa discutir é “como regular de forma a conciliar efetividade e democracia” (ROCHA, 2004, p. 69).

Rocha (2004, p. 68) defende que, diante do fato de a indispensável competência normativa dos órgãos reguladores do mercado financeiro brasileiro gerar um déficit democrático na formulação de políticas públicas, “o controle judicial é necessário para garantir a legitimidade democrática do processo administrativo” Isso porque, “como o cidadão comum não dispõe nem do conhecimento técnico nem dos meios materiais necessários para acompanhar o processo de tomada de decisões, o controle judicial deveria funcionar como um mecanismo de controle democrático da regulação financeira” Além disso, a “capacidade normativa de conjuntura” da burocracia reguladora deve se submeter a algumas restrições, dentre as quais sua submissão material à Constituição.<sup>67</sup>

Entende-se que o controle judicial é um mecanismo importante, porém, o Parlamento, como órgão representativo por excelência, também deve cumprir seu papel no controle da função normativa do Executivo.

Além de controlar a atuação normativa do Executivo, outra maneira por meio da qual se procurou manter a participação do Parlamento na produção legislativa, sem comprometer a prontidão exigida do governo, é a edição leis quadros, ou seja, normas gerais que fixam princípios e objetivos a serem atingidos, delegando-se ao Executivo a competência para a elaboração de normas específicas sobre a matéria<sup>68</sup> (CLÈVE, 1993, p. 131-132).

A produção de leis fixando diretrizes,<sup>69</sup> de fato, é um caminho, porém a delegação da função legislativa deve ser acompanhada por uma rigorosa supervisão do Parlamento sobre as atividades que delegou, por ser constituído pelos representantes eleitos pelo povo, sob pena de colocar o administrador numa situação de “quase completa irresponsabilidade” (Schwartz, 1966, p. 74-75).

<sup>66</sup> Cf. GRAU, 2008, p. 231-233.

<sup>67</sup> Cf. GRAU, 2008, p. 232.

<sup>68</sup> Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1968. p. 240-242.

<sup>69</sup> Cf. BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. 2001. Tese (Doutorado) – Faculdade Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.p. 259-260.

Conclui-se, que a transferência de funções normativas do Parlamento para o Executivo, sobretudo em matéria econômica, é inevitável e necessária para a concretização dos direitos econômicos e sociais. Todavia, essa função do Executivo só pode ser realizada dentro dos parâmetros constitucionais e legais fixados pelo Parlamento, sendo que, em caso de não serem respeitados, a burocracia e o Chefe do Executivo devem se submeter ao controle tanto do Judiciário como do Parlamento, cabendo a este último a responsabilização política e a correção de rumos.

### 3.3. Tecnificação e falsa despolitização das decisões políticas

Decisões de caráter essencialmente político, especialmente aquelas relacionadas à política econômica, são tratadas como se fossem exclusivamente técnicas e são falsamente despolitizadas, com o objetivo de torná-las imunes ao controle democrático direto e representativo. Isto implica uma significativa limitação à atuação do Parlamento no cumprimento de seu papel institucional de contribuir com a efetivação dos direitos econômicos e sociais.

Tal fenômeno se relaciona com a forma de Administração Pública burocrática<sup>70</sup> e já foi apontado por Weber (1999, p. 226; 560). O autor defendia a superioridade desta forma de Administração em relação a todas as outras até então conhecidas, tanto por sua capacidade de aumentar a eficiência governamental, como pela forma de sua composição, já que seus quadros são selecionados segundo o critério da competência profissional, o que atende às exigências democráticas de impessoalidade e igualdade. Todavia, ele destacava que a burocracia, a fim de defender seus interesses e ampliar seu poder, procura manter o Parlamento na ignorância, evitando que tenha acesso a informações e conhecimentos especiais,<sup>71</sup> reduzindo-o à função de manifestar um “mínimo de aprovação” à dominação.

A falsa despolitização das decisões políticas, especialmente em matéria de regulação econômica, ocorre por meio de dois mecanismos: pela sua transformação

<sup>70</sup> Cf. BEETHAN, 1979, p. 104-111, FARIA, José Eduardo. *Eficácia jurídica e violência simbólica: o direito como instrumento de transformação social*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1988. p. 49-51 e WEBER, Max. *Economia y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. Ed. preparada por Johannes Winckelmann. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1964. v. 1. p. 179-180.

<sup>71</sup> Cf. BEETHAN, 1979, p. 117-118, BORSANI, Hugo. *Relações entre política e economia: teoria da escolha pública*. In: ARVATE, Paulo Roberto. *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 119-121, FARIA, José Eduardo. *Eficácia jurídica e violência simbólica: o direito como instrumento de transformação social*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1988. p. 55, MELLO, 2001, p. 61, RIBEIRO, Renato Jorge Brown. O problema central do controle da administração pública pode ser resumido ao debate sobre modelos? *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 33, n. 93, p. 55-73. jul./set. 2002. p. 57, ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da. *A capacidade normativa de conjuntura no direito econômico: o déficit democrático da regulação financeira*. 2004. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. p. 68-69 e WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia comprensiva*. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: UNB, 1999. v. 2. p. 225.

em problemas técnicos a serem resolvidos pela aplicação de conhecimentos racionais e científicos dos profissionais especializados da burocracia estatal,<sup>72</sup> ou pela sua recolocação como problemas privados a serem resolvidos pelos indivíduos e pelo mercado. São falsamente despolitizados porque, na verdade, não deixam de ser políticos: sob uma aparente neutralidade técnica e uma pretensa legitimação pela eficiência de seus resultados, são levadas para arenas decisórias imunes ao controle democrático,<sup>73</sup> ou seja: são tomadas a partir da negociação de interesses travada entre as classes dominantes e os seguimentos tecnocráticos. Portanto, o discurso sobre a necessidade de se despolitizar e tratar como técnicas as decisões referentes ao governo da economia, sob a justificativa de que a política é prejudicial para a eficiência econômica, serve para torná-las imunes às críticas e ao controle democrático exercido pelo Parlamento ou diretamente pelo povo, a fim de que a dominação burguesa continue a se expandir.<sup>74</sup>

Isso demonstra que a vitória nas eleições ou em votações no Parlamento podem não ter efeito algum se não houver um controle efetivo sobre a implementação da política sobre a qual se deliberou<sup>75</sup> (BENDIX, 1986, p. 338).

Os técnicos, que compõe a burocracia, sempre tiveram um papel fundamental, o qual é maior ainda no contexto atual,<sup>76</sup> diante das tarefas e da rapidez exigidas da ação estatal. Todavia, a superioridade técnica da burocracia não a exime de estar subordinada aos órgãos políticos, pois não é democraticamente legitimada e tem seus próprios interesses,<sup>77</sup> os quais nem sempre coincidem com os da comunidade. Além disso, no contexto de um Estado Democrático de Direito, somente órgãos dotados de legitimidade democrática podem definir seus rumos.

Evidentemente, serão os burocratas (ou tecnocratas) que farão a operação direta e permanente da política econômica. Todavia, para ampliar as possibilidades de

<sup>72</sup> Cf. BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 150-153 e BONAVIDES, Paulo. *A constituição aberta*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 346-347.

<sup>73</sup> Cf. FÁRIA, José Eduardo. *Eficácia jurídica e violência simbólica: o direito como instrumento de transformação social*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1988. p. 57-58.

<sup>74</sup> Cf. FÁRIA, José Eduardo. *Retórica política e ideologia democrática: a legitimação do discurso jurídico liberal*. 1982. Tese (Livre-docência) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 115-116; 154-155, \_\_\_\_\_. *Eficácia jurídica e violência simbólica: o direito como instrumento de transformação social*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1988. p. 55-57; 76-77, ROSE, Nikolas, MILLER, Peter. Political power beyond the State: problematics of government. *The British Journal of Sociology*, Londres, v. 43, n. 2 p. 173-205 jun. 1992. p. 188; 197, SUORDEM, Fernando Paulo da Silva. *O princípio da separação de poderes e os novos movimentos sociais*. Coimbra: Almedina, 1995. p. 75-82.

<sup>75</sup> Cf. LOUREIRO, Maria Rita. *Os economistas no Governo: gestão econômica e democracia*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997. p. 117 e MELLO, 2001, p. 59-64.

<sup>76</sup> Cf. BOBBIO, Norberto. *Qual socialismo: debate sobre uma alternativa*. Trad. Iza de Silles Frenza. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. p. 60-61.

<sup>77</sup> Cf. BEETHAN, 1979, p. 97-10; 113.

atuação do Parlamento no controle democrático sobre o governo da economia, como assinala Loureiro (1997, p. 177), é preciso reconhecer e explicitar que as decisões técnicas são “expressões de pontos de vista de atores políticos como quaisquer outros” devendo ser rejeitada a sua neutralidade. Feito isso, é preciso submeter as decisões da tecnocracia ao controle democrático do Parlamento, ou seja, às diretrizes gerais e às metas por ele estabelecidas, mediante debate público e deliberação democrática,<sup>78</sup> e à sua fiscalização, responsabilizando-se os técnicos por sua atuação. Além disso, tais questões devem se tornar permeáveis ao debate e ao controle do povo.

### 3.4. Controle Político do Executivo sobre o Parlamento

Neste artigo, defende-se que o Parlamento, mesmo no Presidencialismo brasileiro, por ser o Poder mais representativo da pluralidade dos interesses, das idéias e dos conflitos presentes na sociedade, deve ter a primazia da condução política do Estado. Entretanto, pesquisas empíricas demonstram que, ao menos no Brasil, é o Executivo que detém tal liderança e, de certa forma, exerce um domínio político sobre o Parlamento. Quatro fatores determinam o domínio do Governo sobre o Parlamento no Presidencialismo brasileiro: seu efetivo controle sobre o orçamento (assunto da próxima parte deste tópico); as medidas provisórias; seu poder de agenda; e a “patronagem”

As medidas provisórias, muito mais do que para impor medidas legislativas quando sua base de apoio é minoritária, servem para o Executivo ditar a agenda, quando tem maioria no Congresso.<sup>79</sup>

O poder do Executivo de fazer com que o Parlamento priorize a aprovação de sua agenda política (poder de agenda) decorre, primeiramente, de competências que lhe foram atribuídas pela Constituição Federal: as já mencionadas medidas provisórias; a iniciativa privativa para diversas matérias (como orçamentárias e tributárias), todas de grande

---

<sup>78</sup> Cf. BENDIX, Reinhard. *Max Weber: um perfil intelectual*. Trad. Elisabeth Hanna e José Viegas Filho. Brasília: Unb, 1986. p. 349, BONAVIDES, 2004, p. 348, FARIA, José Eduardo. *Eficácia jurídica e violência simbólica: o direito como instrumento de transformação social*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1988. p. 52, LOUREIRO, Maria Rita. *Os economistas no Governo: gestão econômica e democracia*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997. p. 177 e PIÇARRA, Nuno. *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para o estudo das suas origens e evolução*. Coimbra: Coimbra, 1989. p. 241.

<sup>79</sup> Cf. LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998. p. 127-141; 145-147; 155, FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando; LIMONGI, VALENTE, Ana Luzia. Governabilidade e concentração de poder institucional: o governo FHC. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 49-62, out. 1999. p. 55, LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998, p.88-89, FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Congress and decision-making in democratic Brazil. In: KINZO, Maria D’Alva, Dunkerley, James (Ed.). *Brazil since 1985: politics, economy and society*. London: Institute of Latin American Studies, 2003. p. 62.

relevância para a definição das políticas públicas, especialmente na área econômica; e prerrogativa do pedido de urgência para votação de suas proposições, mediante a qual determina a pauta do Parlamento. Contribui, também, a centralização da organização legislativa no colégio de líderes (Figueiredo e Limongi, 2003a, p. 305-307, 1998, p. 86).

Porém, os poderes legislativos e de agenda do Executivo não garantem ao Presidente a capacidade de governar contra a vontade da maioria no Legislativo, constituindo-se um instrumento de barganha entre o governo e sua maioria parlamentar, e de proteção da maioria que apoia o governo contra as motivações individuais dos parlamentares na perseguição de interesses imediatos e particularistas (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2003a, p. 64,81). Assim sendo, é necessário, primeiramente, obter o apoio político da maioria dos parlamentares e, especialmente, dos partidos.

A formação da maioria parlamentar pelo Chefe do Executivo é facilitada quando ele comanda um partido disciplinado que detém a maioria das cadeiras do Parlamento. No entanto, como esse fato é raro na história, ele tem que recorrer à formação de governos de coalizão,<sup>80</sup> os quais de acordo com pesquisas empíricas realizadas por Figueiredo e Limongi (1998, p.89-90, 100-101), são perfeitamente viáveis no em um sistema presidencialista multipartidário. Assim, mudanças nas regras eleitorais e de sistema de governo, diminuição do número de partidos políticos e ampliação dos poderes dos líderes partidários não são necessárias para se assegurar a governabilidade.<sup>81</sup> Pelo contrário, trarão prejuízos para a democracia, pois poderão bloquear a entrada de demandas sociais no sistema político e a limitar ainda mais a participação do Congresso na definição da agenda do governo e sua capacidade de atuar como um contrapeso de poder e instrumento de controle das ações do Executivo.<sup>82</sup>

A coalizão majoritária no Parlamento é formada pelo Governo por meio da “patronagem”

Como o Poder Legislativo apresenta pequena autonomia na formulação das políticas públicas, os parlamentares desejam ter acesso aos cargos do governo que definem as políticas públicas, a alocação de recursos orçamentários e a regulação da economia, porque somente por meio deles conseguirão atender às demandas imediatas de seus redutos eleitorais e garantir seus votos nas próximas eleições. Para obterem tais

<sup>80</sup> Cf. ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988. p. 20-30.

<sup>81</sup> Cf. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando; VALENTE, Ana Luzia. Governabilidade e concentração de poder institucional: o governo FHC. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 49-62, out. 1999. p. 49.

<sup>82</sup> Cf. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil. In: DAHL, Robert; SHAPIRO, Ian, CHEIBUB, José Antônio. *The democracy sourcebook*. Cambridge: Mit, 2003. p. 306 e 2003a, p. 82 e FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando; VALENTE, Ana Luzia. Governabilidade e concentração de poder institucional: o governo FHC. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 49-62, out. 1999. p. 61.

cargos, precisam participar da coalizão de governo. Assim, os parlamentares barganham seus votos pelos cargos e o Chefe do Poder Executivo utiliza o controle sobre tais cargos para manter a disciplina da coalizão que dá sustentação à sua agenda no Parlamento (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998, p.101-102). Portanto, a decisão de um parlamentar apoiar o governo não depende somente de sua concordância com o programa apresentado, mas, principalmente do acesso a cargos públicos (patronagem). Assim, a patronagem supre a falta de coerência ideológica decorrente do voto personalizado (SANTOS, F. 1997, p. 469-473).

Como resultado deste cenário, temos um Parlamento que apresenta uma escassa “contribuição para o processo governativo”<sup>83</sup> (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p. 72), incapaz de processar as demandas da sociedade, e com reduzida influência direta na formulação de políticas públicas, sobretudo na área econômica.

Diante da redução da capacidade legislativa do Parlamento, seus membros buscaram desenvolver outras atividades além da legislativa, em especial o clientelismo, o qual se manifesta de maneira mais forte entre os que têm acesso mais fácil aos recursos estatais e, de maneira mais fraca, entre os que não integram o círculo de poder e se dedicam à oposição<sup>84</sup> (AMORIM NETO e SANTOS, 2002, p. 110).

Não se pode negar, todavia, que há minorias que se articulam e formam um bloco de oposição, ao qual cabe a formulação de alternativas políticas e a provocação da ação fiscalizadora do Parlamento, a qual, em certa medida, também é exercida pela própria maioria, tendo em vista o temor de seus membros não se reelegerem se houver irregularidades e eles nada fizerem (CLÈVE, 1993, p. 145-146). Além disso, o Congresso Nacional brasileiro tem atuado na formulação de políticas sociais, garantindo e ampliando direitos de cidadania<sup>85</sup> (Figueiredo; Limongi; Valente, 1999, p. 52), podendo, também, na condição de canal de acesso das demandas dos diferentes setores da sociedade ao sistema político, atuar para diminuir a dissociação entre a agenda pública e a agenda do governo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2003a, p. 82 – 83).

O problema maior, portanto, encontra-se na precariedade do controle parlamentar sobre o governo da economia.

Conclui-se que o Parlamento se submete politicamente ao Poder Executivo em virtude da “patronagem” e do poder de agenda deste último, abdicando de sua função

---

<sup>83</sup> Cf. SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 465-488, 1997. p. 486.

<sup>84</sup> Cf. AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. A produção legislativa do congresso. Entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, Luiz Werneck. *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2002. p. 91-137. p. 92.

<sup>85</sup> Cf. AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. A produção legislativa do congresso. Entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, Luiz Werneck. *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2002. p. 91-137. p. 104; 119-128.

legislativa, sobretudo em matéria econômica, e de sua missão institucional de exercer o controle do poder político. Esse comportamento pode ser explicado pela já mencionada cultura patrimonialista e por ser eleitoralmente interessante para os parlamentares. Assim, a realização do controle democrático do poder político pelo Parlamento só é possível se essa instituição se submeter ao controle democrático da população, tanto sob o ponto de vista da legitimidade do exercício dessa função, como no da eficiência, pois, em caso contrário, predominam os interesses egoísticos a motivarem sua omissão. Reformas, portanto, devem ocorrer para fortalecer a atuação institucional do Parlamento e não para facilitar a governabilidade, o que, como se demonstrou, não é necessário.

### 3.5. O Parlamento e a definição do orçamento público

Na origem do Parlamento se encontram as funções de autorizar o rei a cobrar tributos e a realizar gastos públicos, com o intuito de proteger o direito de propriedade dos súditos. Atualmente, a tributação e a definição do orçamento são dois dos principais instrumentos do Estado para a concretização dos direitos econômicos e sociais. Assim sendo, a efetividade do controle do Parlamento sobre tais matérias é essencial à democracia.<sup>86</sup> Além disso, compete ao Parlamento a tomada das contas dos que usam o patrimônio público em geral.<sup>87</sup>

Todavia, a interferência do Legislativo na formulação do Orçamento Público é bastante limitada, a começar, no caso brasileiro, pelo estabelecido na própria Constituição Federal e na legislação infraconstitucional.<sup>88</sup> Em segundo lugar, é o Executivo que detém os dados e os técnicos necessários para a elaboração e execução do orçamento, ficando a atuação parlamentar mais restrita ao controle e à fiscalização financeira.<sup>89</sup> Em terceiro lugar, a interferência do Legislativo (e do próprio Executivo) na definição do orçamento é limitada por decisões prévias, como as despesas que envolvem a manutenção da operação da máquina pública, os programas continuados, a amortização e aos juros da dívida pública, os gastos compulsórios estabelecidos legal ou constitucionalmente,<sup>90</sup> e a política macroeconômica do Governo.<sup>91</sup>

<sup>86</sup> Cf. WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: UNB, 1999. v. 2. p. 560.

<sup>87</sup> Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 158-159 e MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 390-393.

<sup>88</sup> Cf. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008. p. 31-33.

<sup>89</sup> CAGGIANO, Mônica Herman. O Parlamento no cenário político do século XXI. *Revista do Advogado*, São Paulo, ano XXIII, n. 73, p. 146-166, nov. 2003. p. 154-155

<sup>90</sup> Cf. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008. p. 86-92.

<sup>91</sup> Cf. Id. *Ibid.*, 2008, p. 33; 35-39.

Romano (2006, p. A3) salienta que, como há excessiva concentração de poderes na União, os municípios são financeiramente enfraquecidos, dependendo de deputados e senadores para receberem recursos federais, pois eles trocam seu apoio ao governo pela liberação de verbas para os Municípios. Prevalece, assim, um sistema de barganhas ditando os rumos da política nacional: parlamentares trocam seu apoio ao governo por verbas; e prefeitos trocam seu apoio nas eleições para os deputados que intercedem pela liberação das verbas. Por isso, são necessárias mudanças no relacionamento entre municípios e a União, no arranjo federativo de distribuição de receitas tributárias e no processo de liberação de recursos do orçamento federal para por fim a esse sistema de barganhas. Enquanto isso não acontecer, parlamentares “serão levados ou assumirão alegremente o papel de meros estafetas que repassam impostos às cidades, mas exigem tarifas”<sup>92</sup>

Estudo empírico realizado por Figueiredo e Limongi<sup>93</sup> (2008) chegou, entre outras, às seguintes conclusões: (1) o Poder Executivo dispõe de instrumentos capazes de manter as prioridades estabelecidas nos projetos de leis orçamentárias que encaminha ao Congresso Nacional e de grande liberdade na fase de execução orçamentária; (2) o Congresso tem influência nas escolhas orçamentárias, porém o Executivo dispõe de mecanismos para induzir a cooperação dos parlamentares, os quais precisam atuar partidariamente para influir na distribuição dos recursos orçamentários e atingir seus objetivos eleitorais (p. 13-14); (3) há uma convergência de agendas entre o Executivo e o Legislativo, de maneira que tanto os parlamentares governistas como os da oposição apresentam suas emendas para os programas prioritários do governo, o que se explica, ao menos em parte, pelo fato de o grau de liberdade de escolha dos parlamentares é insuficiente para viabilizar propostas alternativas (p. 21; 100); (4) a execução das emendas beneficia os parlamentares governistas, entretanto parte das emendas dos parlamentares oposicionistas é executada e parte dos governistas não é (102 – 104); (5) a troca de apoio à agenda do governo por execução de emendas não se dá mediante barganhas individuais, mas sim por negociações partidárias na formação do Governo de coalizão (p. 139-148), de maneira que a “apreciação congressual do orçamento é altamente centralizada e segue linhas partidárias” (p. 101); (5) somente as emendas individuais, que representam uma parcela pequena dos recursos orçamentários destinados a investimentos,<sup>94</sup> são caracterizadas pelo localismo e pela dispersão de recursos, porém, como geralmente se inserem nas políticas

---

<sup>92</sup> Cf. SANTOS, Boaventura de Souza. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 542, 546.

<sup>93</sup> A análise dos referidos autores abrange seis anos do Governo de Fernando Henrique Cardoso (1996-2001).

<sup>94</sup> Cf. Resolução n. 2/95 do Congresso Nacional, e FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008. p. 48-49.

definidas pelo governo, limitam-se a especificar o local onde serão aplicados,<sup>95</sup> de maneira que o Legislativo funcionaria como “um canal de informação sobre demandas e/ou necessidades sociais” (p. 22; 124-126); (6) as principais interferências dos parlamentares nas leis orçamentárias se dão por meio das emendas institucionais e coletivas, ou seja, dos relatores, das Comissões e das bancadas estatuais (p. 113-116; 119); (7) embora o Legislativo possa alterar quase integralmente a proposta de investimento enviada pelo Executivo, os parlamentares não o fazem, porque se o fizerem não terão suas emendas executadas, assim, optam por simplesmente definir a localidade onde serão feitos os investimentos de programas definidos pelo governo (p. 75-76).

A propósito das conclusões do citado estudo empírico, alguns pontos merecem ser destacados: (1) o direcionamento das emendas para os programas prioritários do governo não ocorre em virtude de alinhamento programático, mas com o objetivo pragmático de se ampliar as chances de serem executadas; (2) o problema não está no excesso de interferência do Parlamento na definição do Orçamento Público, mas na sua falta, de maneira que o Parlamento deveria discutir e interferir em todas as linhas gerais do Orçamento, inclusive em suas premissas, como as diretrizes da política econômica do Governo; (3) somente uma elite parlamentar participa da formulação da agenda do governo; (4) como a chance de execução das emendas orçamentárias dos parlamentares situacionistas é maior do que a dos opositoristas (e a execução de emendas tem um grande peso eleitoral), o apoio ao governo, mais uma vez, se dá em virtude de razões pragmáticas, e não necessariamente programáticas; (5) a existência de uma lógica partidária no posicionamento dos parlamentares como governistas ou opositoristas, tanto nas votações como na execução das emendas, também se explica pelo alto índice de migração partidária em direção aos partidos da base do governo, a que se costumava assistir no início de cada legislatura (sobretudo antes do novo entendimento do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal sobre a possibilidade de perda de mandato por parlamentares que trocam de partido).

Uma idéia importante para enfrentar essa limitação do Parlamento no exercício de seu poder financeiro é o reconhecimento que as leis orçamentárias têm caráter impositivo e, não meramente autorizativo.

Nesse sentido, Pinheiro (2007, p. 112; 119; 157) afirma que as leis orçamentárias devem ser caracterizadas como “ato impositivo e não como mera autorização”, pois o Administrador é obrigado a executá-las, a não ser que a inexecução se deva à impossibilidade fática (ausência de recursos) ou jurídica (incompatibilidade com o

---

<sup>95</sup> Cf. Resolução n. 2/95 do Congresso Nacional, e FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008. p. 55.

restante do orçamento), ocasião em que não se poderá impor a execução do Orçamento à Administração nem mesmo por decisão judicial.

Assim, a discricionariedade administrativa pode ser limitada pelas leis orçamentárias, dentro de um exercício financeiro, mediante o detalhamento das despesas a serem realizadas em virtude do “papel constitucional” a elas atribuído. Ou seja, “quando a LOA define com densidade normativa suficiente uma determinada ação administrativa, não cabe juízo discricionário da Administração Pública sobre sua conveniência e oportunidade, devendo executá-la” (PINHEIRO, 2007, p. 104-106).

### 3.6. Judicialização da política, politização da justiça e esvaziamento parlamento

As limitações enfrentadas pelo Parlamento no cumprimento de seu papel institucional têm levado a um crescimento da atuação do Judiciário na tentativa de concretizar os direitos econômicos e sociais, ocorrendo a judicialização da política e politização da justiça<sup>96</sup>

Em um contexto de esvaziamento do circuito Governo/ Parlamento, enfraquecimento da democracia representativa e perda de representatividade dos partidos políticos, surgem novos atores sociais que se organizam para lutar por questões pontuais, específicas e de curtíssimo prazo, tais como as organizações não governamentais em geral, os quais passam a enxergar no Judiciário o seu interlocutor político, ou seja, a instituição na qual buscarão a “afirmação de seus direitos” (CAMPILONGO, 1998, p. 32-34).

Frischeisen (2004, p. 78-79) compreende essa judicialização da política como um “desdobramento do Estado Democrático de Direito” pois nesse Estado, os Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo se submetem às regras constitucionais, de maneira que, se direitos sociais são desrespeitados por ação ou omissão estatal, estes podem ser demandado perante o Judiciário, ao qual se conferiu a função de garanti-los. Portanto, de acordo com a autora (2000, p. 101-103), em sua atuação política, o Judiciário e o Ministério Público não têm o intuito de substituir o Executivo e o Legislativo, mas simplesmente de assegurar o cumprimento e a adequada interpretação da Constituição Federal e das leis, em sintonia com as demandas dos diversos setores da sociedade.<sup>97</sup>

Entretanto, a atuação dos tribunais na esfera política apresenta limitações quanto à sua legitimidade e capacidade de desempenhá-la, bem como alguns riscos.

<sup>96</sup> Cf. FAVETTI, Rafael Thomaz. *Controle de constitucionalidade e política fiscal*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2003. p. 34, LOPES, José Reinaldo de Lima. A função política do poder judiciário. In: FARIA, José Eduardo (Org.). *Direito e Justiça: a função social do judiciário*. São Paulo: Ática, 1989. p. 136-138 e SANTOS, Boaventura de Souza. et al. *Os tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português*. 2. ed. Porto: Afrontamento, 1996. p. 13.

<sup>97</sup> Cf. COMPARATO, 1997.

No que se refere à legitimidade, questiona-se o fato de o Judiciário não ser composto por representantes do povo, mas sim por funcionários não eleitos, os quais se sujeitam às leis e não aos eleitores<sup>98</sup> (LOPES, 1989, p. 124), colocando-se o problema da precariedade do controle democrático ao qual o Judiciário se submete.<sup>99</sup>

Quanto à capacidade de o Judiciário atuar na efetivação de direitos econômicos e sociais, se apresentam diversas limitações, como impossibilidade de apresentar uma política pública alternativa a outra declarada inconstitucional.<sup>100</sup>

Dentre os riscos desse tipo de atuação dos tribunais, destaca-se, dentre outros, a criação de uma tensão com os outros.<sup>101</sup>

Por fim, assinala-se que a maior dificuldade de se resolver pela via judicial demandas coletivas das classes populares por políticas públicas e de se garantir os direitos humanos sociais decorre do fato de colocarem “em questão o processo global de apropriação das riquezas e dos benefícios sociais de modo geral” ou seja, dependem da definição de “quem deve ficar mais rico e quem deve ficar mais pobre” na sociedade brasileira, da realização da justiça social.<sup>102</sup> Isto porque é preciso definir quem deve pagar a conta da expansão da cidadania e da realização dos direitos humanos sociais, não sendo esclarecedora a resposta de que deve ser o Estado, pois seus recursos são provenientes dos tributos pagos pela sociedade. Coloca-se, pois, a necessidade de se combater o desvio de recursos públicos para finalidades privadas e garantir que os tributos sejam cobrados dos

<sup>98</sup> Cf. FARIA, 2003, p. 1-2; 17, VIANNA, Luiz Werneck et al *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999. p. 21.

<sup>99</sup> Cf. LOPES, José Reinaldo de Lima. Crise da norma jurídica e reforma do judiciário. In: FARIA, José Eduardo (Org.). *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros, 1998. p.76-80).

<sup>100</sup> Cf. CASTRO, Marcos Faro de. Instituições econômicas: evolução de seus elementos constitucionais na sociedade de mercado. *Revista de Direito Empresarial*, Curitiba, n. 6, p. 41-62, jul./dez. 2006. p. 57, FARIA, José Eduardo. O judiciário e os direitos humanos e sociais: notas para uma avaliação da justiça brasileira. In: FARIA, José Eduardo (Org.). *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 108-111, FARIA, 2003, p. 4-8; 9, LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do judiciário no estado social de direito. In: FARIA, José Eduardo (Org.). *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 134-135, \_\_\_\_\_. Crise da norma jurídica e reforma do judiciário. In: FARIA, José Eduardo (Org.). *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros, 1998a. p. 3; 85.

<sup>101</sup> Cf. CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Política, sistema jurídico e decisão judicial*. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 177, FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. O Judiciário Frente à divisão de poderes: um princípio em decadência? *Revista USP: Dossiê Judiciário*, São Paulo, n. 21, p. 12-21, mar./maio 1994. p. 16-18, FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. *Construção da igualdade e o sistema de justiça no Brasil: alguns caminhos e possibilidades*. 2004. 139 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 88-89, LOPES, José Reinaldo de Lima. A função política do poder judiciário. In: FARIA, José Eduardo (Org.). *Direito e Justiça: a função social do judiciário*. São Paulo: Ática, 1989. p. 138-140, MAUS, Ingborg. Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na “sociedade órfã”. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 58, p. 183-202, nov. 2000. p. 185-187; 200-202 e VIANNA, Luiz Werneck et al *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999. p. 24-25.

<sup>102</sup> Cf. SANTOS, Boaventura de Souza et al. *Os tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português*. 2. ed. Porto: Afrontamento, 1996. p. 25.

mais ricos e os recursos com eles arrecadados transferidos para os mais pobres por meio de políticas públicas e serviços públicos (LOPES, 1998b, p. 138-141).

Essas considerações permitem concluir que o Judiciário não deve deixar de dar sua contribuição para a realização da democracia e da justiça distributiva, não podendo restringir sua atuação à proteção da propriedade privada. No entanto, também, se evidencia que ele “transforma-se em arena de uma luta que o transcende” Ou seja, suas decisões têm grande importância política para explicitar esses conflitos existentes na sociedade brasileira, porém, sem soluções gerais e estruturais (Lopes, 1998b, p.142-143).

Portanto, a incapacidade de o sistema político desempenhar, satisfatoriamente, sua função de tomar decisões que vinculem a coletividade, notadamente a fim de expandir a cidadania e de concretizar direitos humanos, precisa ser enfrentada por meio de ajustes no próprio sistema político, e não por meio da transferência das atribuições desse sistema para o sistema jurídico, pois este apresenta outra função e outra forma de operação, de maneira que não se aperfeiçoará o funcionamento de um e se criarão dificuldades para o funcionamento de outro. Não será por meio dos tribunais que se superará a crise do circuito governo-parlamento, mas sim com reformas nessas próprias instituições.

#### 4. Controle popular sobre o parlamento

Para que a atuação do Parlamento na determinação das diretrizes para a efetivação dos direitos econômicos e sociais, na fiscalização e na responsabilização do Poder Executivo pelo seu cumprimento seja eficiente (dentro dos limites já estabelecidos), legítima e corresponda à vontade do povo, é necessário que ele se submeta ao controle democrático popular, ou seja, é necessário que o povo fixe as grandes diretrizes de sua atuação e tenha permanentemente condições de influenciá-lo e responsabilizá-lo. Este é o assunto deste tópico. Para tanto, inicialmente, serão apresentadas algumas considerações gerais sobre a representação política, para, em seguida, tratar-se do controle exercido por meio do processo eleitoral e de algumas possibilidades não relacionadas com as eleições.

##### 4.1. Considerações gerais sobre a representação política

Rousseau (2000, p. 39-71) não aceitava o caráter democrático da representação política, pois a vontade do Estado só poderia ser exercida diretamente pelo soberano, que é o povo, a quem pertence diretamente o poder legislativo.<sup>103</sup> Entretanto, ele reconhece a inviabilidade da democracia direta e, portanto, da própria democracia, pois não admite que a forma indireta seja de fato democrática.

---

<sup>103</sup> Cf. ROUSSEAU, Jean-Jaques. *Do contrato social*. Trad. Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2000. p. 91-92.

A forma de democracia (ou a forma de governo que mais dela se aproxima) que se realizou de fato nos grandes Estados modernos não foi a direta, mas a representativa.<sup>104</sup>

A concepção moderna de representação política<sup>105</sup> tem origem em 1789, com a Revolução Francesa<sup>106</sup> (MALBERG, 1948, p. 9420-946), sendo construída a partir de dois fundamentos: a inviabilidade prática da democracia direta nos grandes Estados,<sup>107</sup> e a crença de que os representantes eleitos são mais aptos para analisar os interesses gerais do que os próprios cidadãos<sup>108</sup> (BOBBIO, 1990, p. 33-34).

O governo representativo<sup>109</sup> não correspondia à democracia, e apresentava como titular da soberania não o povo concreto, mas um ser abstrato, a coletividade da nação.<sup>110</sup> Nesta forma de governo, a participação dos cidadãos se limitava à eleição dos representantes da nação<sup>111</sup> para um período determinado, e à influência indireta sobre os mandatários que se preocupam em agradar ao povo para conseguirem se reeleger,<sup>112</sup> sendo que eles não estão jurídica ou moralmente vinculados às preferências populares,

<sup>104</sup> Cf. SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994. p. 225-228.

<sup>105</sup> A propósito das diferenças entre a representação política e a representação jurídica civil, cf. CAGGIANO, 1987, p. 16-17, MALBERG, Raymond Carre de. *Teoria general del estado*. Trad. José Lion Depetre. Pánuco (México): Fondo de Cultura Económica, 1948. p. 925-928 e SARTORI, Giovanni. *A teoria da representação no estado representativo moderno*. Trad. Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1962. p. 12 e 15.

<sup>106</sup> Cf. SARTORI, Giovanni. *A teoria da representação no estado representativo moderno*. Trad. Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1962. p. 20-29. Para (CAGGIANO, Mônica Herman. *Sistemas eleitorais X representação política*. 1987. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 15) o governo representativo encontra suas origens na “lenta evolução das instituições britânicas” e se desenvolve paralelamente ao parlamentarismo.

<sup>107</sup> Cf. BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Gandra. *Comentários às constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988-1995. p. 13, CAGGIANO, Mônica Herman. *Sistemas eleitorais X representação política*. 1987. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 14-15 e LAMOUNIER, Bolívar. *A democracia brasileira no limiar do século 21*. São Paulo: São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung Centro de Estudos, 1996. p. 35.

<sup>108</sup> Cf. MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. Trad. Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1962. p. 37 e JEFFERSON, Thomas. *Escritos políticos*. Trad. Leônidas Gontijo de Carvalho. 2. ed. São Paulo: Abril, 1979. (Coleção *Os Pensadores*). p. 23-31.

<sup>109</sup> Cf. BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Gandra. *Comentários às constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988-1995. p. 576 e MILL, John Stuart. *O governo representativo*. 2. ed. Trad. Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, 1983. p. 60; 85-87.

<sup>110</sup> Cf. SARTORI, Giovanni. *A teoria da representação no estado representativo moderno*. Trad. Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1962. p. 21 e SIEYES, Emmanuel. *Que es el tercer estado?* Trad. Ayala, Francisco. Madrid: Aguilar, 1973.

<sup>111</sup> Cf. KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. Trad. Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 48-49 e MALBERG, Raymond Carre de. *Teoria general del estado*. Trad. José Lion Depetre. Pánuco (México): Fondo de Cultura Económica, 1948. p. 930-931; 935; 939-942; 953.

<sup>112</sup> Cf. ARNOLD, R. Douglas. *The logic of congress action*. 3. ed. New Haven: Yale University, 1990. p. 5-7; CAGGIANO, Mônica Herman. *Sistemas eleitorais X representação política*. 1987. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 19 e SCHUMPETER, Joseph Alois. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Trad., R. Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. p. 343.

proibindo-se, portanto, o mandato imperativo.<sup>113</sup> Além disso, inicialmente, o sufrágio era restrito à elite econômica, pois sua universalização era considerada perigosa pelas classes dominantes, sendo universalizado somente após as lutas políticas travadas ao longo do século XIX (e em alguns lugares no início do século XX), quando se passou a relacionar a democracia com a existência de sufrágio universal (DUVERGER, 1962, p. 81-84).

Os críticos da representação política afirmam que ela não possui as características de uma verdadeira e legítima representação, ou porque não há e nunca haverá qualquer Estado representativo, ou porque se acredita que as democracias liberais existentes ainda não são plenamente democráticas e precisam ser expandidas.<sup>114</sup>

Contraopondo-se a essas críticas, Sartori (1962, p. 10-11; 26; 69; 74-75; 139-140) defende a representação política concebida a partir da idéia de soberania da nação, por ser um princípio intermediário entre o absolutismo do Estado e a soberania popular, a qual, em última análise, representaria a negação do Estado. Isso porque os eleitos representam o povo, mas não são meros comissários ou executores de sua vontade. Desta maneira, a ficção de representação da nação constitui a única fonte de autonomia de opinião para os representantes perante os vários vínculos que os submetem ao eleitorado e ao partido, sem a qual o Parlamento perde sua razão de ser. Propõe, então, que o Estado representativo deve buscar um equilíbrio entre o aumento e o afrouxamento do vínculo e da submissão dos mandatários em relação aos mandantes, a fim de que os representantes tenham mais autonomia e comando, e o Estado possa funcionar com prontidão, sem que escapem completamente do controle dos representados.

A teoria dos sistemas denomina de “modelo elementar de input de demanda” o modelo sociológico que restringe a análise da relação de representação à premissa segundo a qual os eleitores têm interesses e preferências claros que geram demandas que são comunicadas de maneira eficiente pelas eleições ao se eleger um governo para respondê-

<sup>113</sup> Cf. BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Gandra. *Comentários às constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988-1995.p. 15-19, BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. 3. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1990. p. 35-36, BURKE, Edmund. *Textos políticos*. México, D.F: Fondo de Cultura Económica, 1942. p. 312-313, JELLINEK, Georg. *Teoria general del estado*. Trad. Fernando de los Rios. Buenos Aires: Albatros, 1970.p. 468; 478, KELSEN, 2001, p. 414-416 e MALBERG, Raymond Carre de. *Teoria general del estado*. Trad. José Lion Depetre. Pánuco (México): Fondo de Cultura Económica, 1948. p. 872-893; 911-913; 916-917; 922.

<sup>114</sup> Morais (MORAIS, Carlos Blanco de. Democracia e consenso na decisão de legislar. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, São Paulo, n. 3, p. 117-186, jan./jun. 2004.), por exemplo, afirma que a eleição não é capaz de expressar a vontade individual de cada cidadão, pois não se pode entender que “cada cidadão teria uma opinião racional sobre cada um dos problemas que carecem de uma decisão legislativa”. Consequentemente, a representação consiste somente em um acordo momentâneo de vontades eleitorais móveis em torno de um projeto personalizado em um candidato. Diante disso, a democracia representativa se limitaria ao poder conferido aos cidadãos de “decidir quem serão os decisores”, diante de um conjunto de opções que lhes são apresentadas. Cf. SCHUMPETER, Joseph Alois. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Trad., R. Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. p. 327-328; 343; 346.

las. Tal teoria demonstra que esse modelo não é suficiente para explicar a realidade, pois, na verdade, poucos cidadãos possuem interesses que se traduzem em demandas políticas, apresentam opiniões claras, mantêm contato com os representantes e têm a consciência de que, ao votar, “estão exprimindo demandas ou escolhas políticas (CAMPILONGO, 1987, p. 52-57)”. Como complemento, a teoria dos sistemas<sup>115</sup> apresenta um modelo denominado de “input de suporte”,<sup>116</sup> de acordo com o qual o sistema político obtém lealdade e consenso não por meio de respostas a exigências específicas, mas sim pela “recompensa ‘simbólica’ que o processo de constituição de representantes incorpora”, havendo um “suporte difuso” de seus membros<sup>117</sup> (CAMPILONGO, 1987, p. 64).

Partindo deste modelo de análise, Campilongo (1987, p. 100-101) aponta que a representação política é afetada pela “perda de centralidade do circuito governo-parlamento”, decorrente do fato de a nova conflituosidade social exigir estruturas políticas “mais ágeis e menos burocratizadas”. Surgem, então, outros centros decisórios que tentam substituir as instituições tradicionais na tomada de decisões políticas, e uma atuação mais marcante dos movimentos sociais<sup>118</sup> e práticas neocorporativas,<sup>119</sup> que se apresentam como alternativas para canalizarem as demandas sociais.

Todavia, a atuação dos movimentos sociais apresenta os riscos de esvaziar “espaços conquistados pela democracia representativa” e, devido ao seu caráter particularista, pode-se perder a dimensão do todo. Assim, permanece a necessidade da representação política, pois somente as formas institucionais representativas são capazes lidar adequadamente com as diferenças e unificar as demandas políticas. Da mesma forma, embora não sejam, em princípio, incompatíveis com a democracia, as corporações não se apresentam como alternativa à representação política, porque podem levar à substituição da deliberação democrática por negociações baseadas em outros critérios, que favorecerão os grupos sociais mais articulados (CAMPILONGO, 1987, 103-107).

A propósito, é preciso considerar que a regra básica de tomada de decisões<sup>120</sup> da democracia representativa é a “regra da maioria”, pois o apoio da maioria é considerado

<sup>115</sup> Cf. CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Representação política e ordem jurídica: os dilemas da democracia liberal*. 1987. Tese (Dissertação) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 65.

<sup>116</sup> Cf. CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Representação política e ordem jurídica: os dilemas da democracia liberal*. 1987. Tese (Dissertação) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 60-61; 65.

<sup>117</sup> Cf. CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Representação política e ordem jurídica: os dilemas da democracia liberal*. 1987. Tese (Dissertação) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 68-71.

<sup>118</sup> Cf. CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Representação política e ordem jurídica: os dilemas da democracia liberal*. 1987. Tese (Dissertação) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 102.

<sup>119</sup> Cf. CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Representação política e ordem jurídica: os dilemas da democracia liberal*. 1987. Tese (Dissertação) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 105-106.

<sup>120</sup> Cf. SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994. p. 289-298.

condição de legitimação do poder segundo o ideal democrático (CAMPILONGO, 2000, p. 55-58).

Todavia, a regra da maioria apresenta uma série de limitações, como a desconsideração da intensidade das preferências,<sup>121</sup> o que pode levar uma maioria indiferente com relação à determinada questão a prevalecer sobre uma minoria atuante e preocupada com a decisão a ser tomada,<sup>122</sup> o risco de esmagar a minoria, sua inadequação para determinadas questões e a vedação de se vincular, pela maioria do presente, as gerações futuras (CAMPILONGO, 2000, p. 47-54.)

Essas considerações permitem concluir que, diante da indispensabilidade da representação política e da regra da maioria, só resta conviver com suas limitações, procurando minimizá-las, e aceitar-se o fato de que as decisões que afetam a coletividade podem ser tomadas em outros espaços, que não o estatal, pois o Estado não detém a exclusividade da esfera pública. Todavia, os demais espaços de mediação podem completar o estatal-representativo, mas não substituí-lo.

#### 4.2. Controle popular sobre o parlamento por meio das eleições

Nos regimes democráticos, as eleições devem possibilitar a livre escolha dos representantes políticos pelos cidadãos, a indicação de preferências políticas, o julgamento da atuação daqueles que já possuem mandato e um poder contínuo dos eleitores sobre os eleitos, decorrente da preocupação destes em agradar aqueles a fim de se reelegerem.<sup>123</sup>

O confronto do dever ser com a realidade exige a análise do funcionamento dos sistemas eleitorais e dos partidos políticos, bem como a influência dos meios de comunicação e do poder econômico sobre o processo eleitoral.

Existem dois modelos básicos de sistema eleitoral: o majoritário e o proporcional. No majoritário, somente a maioria elege representantes e as minorias não participam do governo, o que, em tese, facilitaria a governabilidade e a responsabilização do governo. O sistema proporcional garante a participação da minoria no governo,

<sup>121</sup> Cf. CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Direito e democracia*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 57-63.

<sup>122</sup> Cf. BORSANI, Hugo. Relações entre política e economia: teoria da escolha pública. In: ARVATE, Paulo Roberto. *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 106-107, CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Direito e democracia*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 48, SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994. p. 300-302.

<sup>123</sup> Cf. GUIMARÃES, Débora Messenberg. *A elite parlamentar do pós-constituente: atores e práticas*. 2000. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 12, LAMOUNIER, Bolívar. *A democracia brasileira no limiar do século 21*. São Paulo: São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung Centro de Estudos, 1996. p. 36-39 e SARTORI, Giovanni. *A teoria da representação no estado representativo moderno*. Trad. Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1962. p. 77-78.

possibilitando uma melhor representatividade,<sup>124</sup> porém, dificultaria a governabilidade e a responsabilização, além de nem sempre assegurar, de fato, a possibilidade de as minorias imporem suas idéias (DALLARI, 2001, p. 190-196). Apresenta-se, também, no Brasil, a proposta do sistema majoritário por meio da votação em distritos eleitorais relativamente pequenos, sob os fundamentos da personalização da disputa com a redução do número de candidatos, o que permitiria que os eleitores os identificassem melhor, e a facilidade de o eleitor saber a quem procurar diante de uma necessidade.<sup>125</sup> Porém, os representantes eleitos não representam apenas a circunscrição que os elegeu, mas todo o povo, e não atuam sob o mandato imperativo. Além disso, havendo um único representante do distrito, aqueles que não têm as mesmas idéias ficariam sem representação, comprometendo-se a proteção das minorias<sup>126</sup> (SILVA, 1998, p. 139-140).

A virtude de facilitar a governabilidade atribuída ao sistema majoritário não se sustenta diante da realidade, pois tal sistema, por si só, não assegura esse resultado, dependendo de outros fatores, como a existência de um bipartidarismo, já que, quando existem mais partidos, a formação de uma maioria absoluta dependerá da votação obtida por eles (SILVA, 1998, p. 136-137). Além disso, o sistema majoritário pode gerar distorções na representatividade, pois ao considerar somente os votos dos vencedores de cada distrito eleitoral, o número de representantes de cada partido não será necessariamente proporcional ao número de votos por ele obtidos na totalidade dos distritos. Também apresenta a tendência de gerar bipolarização partidária, o que reduz as reais opções de escolhas dos eleitores a somente duas muito semelhantes, pois, com o objetivo de não desagradar parcelas do eleitorado, os partidos procuram se posicionar no centro das alternativas programáticas. Por outro lado, o sistema proporcional apresenta importantes vantagens: (1) todos os votos contam, ou para a eleição do representante, ou, pelo menos, para a composição do quociente partidário; (2) assegura a representação das minorias na proporção de sua força; (3) não estimula o voto útil (naquele que tem maiores chances de vencer), pois são maiores as chances de todos os candidatos conseguirem uma vaga no parlamento, o que garante a sinceridade do voto; (4) quando se adota o voto em partidos (o que é a regra geral),<sup>127</sup> desestimula-se a personalização do voto e estimula-se a escolha por razões programáticas (SILVA, 1998, p. 141-146). Assim, enquanto a ampliação da

<sup>124</sup> Cf. CAGGIANO, Mônica Herman. *Sistemas eleitorais X representação política*. 1987. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 182, DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Ariel, 1962. p. 97; 106, KELSEN, 2009b, p. 73, LASKI, Harold. *El estado moderno: sus instituciones políticas y económicas*. Trad. Teodoro González García. Barcelona: Bosch, 1932.p. 26-29 e MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 375.

<sup>125</sup> Cf. COMPARATO, 1997, p. 92-93.

<sup>126</sup> Cf. ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988.p. 12.

<sup>127</sup> Cf. COMPARATO, 1997, p. 91.

representatividade é inerente ao sistema proporcional, a garantia da governabilidade é “mera expectativa” do majoritário (Silva, 1998, p. 156-157).

Os problemas do sistema eleitoral brasileiro não se devem ao fato de ser proporcional, mas à opção pela “lista aberta” e à permissão das coligações proporcionais.

O sistema proporcional de voto em “lista aberta” apresenta o efeito perverso de estimular individualismo, a disputa interna e a indisciplina partidária, comprometendo a unidade e a coesão partidárias,<sup>128</sup> e favorecendo o personalismo e a fragilidade do sistema partidário. Isso porque, para um candidato ser eleito, além de seu partido obter o quociente eleitoral, ele precisa conseguir mais votos do que seus colegas de partido (SILVA, 1998, p. 170-171).

Além do sistema de listas abertas, o personalismo na política brasileira, também se explica pela relação clientelista construída desde os tempos do no início do período Republicano, quando os eleitores trocavam seus votos para o “patrão político”, de quem dependiam, pelo atendimento de “demandas privadas”<sup>129</sup> Tal fenômeno se ampliou com o desenvolvimento dos meios de comunicação de massa, que permitiram o surgimento Do fenômeno dos “ídolos populares” (COMPARATO, 1997, p. 89-90).

Para que o sistema proporcional de lista bloqueada atinja seus propósitos, deve ser acompanhado da possibilidade de perda do mandato pelos deputados que deixam seus partidos.<sup>130</sup>

Costuma-se criticar o sistema proporcional, especialmente no caso da adoção do sistema de listas bloqueadas, devido ao problema da dominação partidária, com a transformação de seus líderes em verdadeiros donos do partido. Entretanto, o sistema atualmente vigente no Brasil não tem favorecido a realização do ideal democrático. Além disso, o risco acima referido pode ser evitado por meio da adoção de mecanismos democráticos para a definição da ordem das listas, como a realização de convenções partidárias democráticas, em que se deliberem de fato e não somente se homologue decisões previamente tomadas pelos líderes do partido (SILVA, 1998, p. 153; 185-186).

Aponta-se, também, o excesso de partidos como um problema do sistema eleitoral.<sup>131</sup> Todavia, a existência de muitos partidos políticos no Brasil, em si, não pode ser considerada um problema, se estiver refletindo a heterogeneidade da sociedade.<sup>132</sup>

<sup>128</sup> Cf. COMPARATO, 1997, p. 91.

<sup>129</sup> Cf. LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. O município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

<sup>130</sup> Cf. KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 56.

<sup>131</sup> Cf. SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 465-488, 1997. p. 469.

<sup>132</sup> Cf. ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988. p. 13-14.

devendo-se discutir não o número, mas a representatividade dos partidos. Desta maneira, não podem existir partidos sem representatividade, ou seja, que não tenham “um mínimo de apoio popular que justifique o acesso à Câmara dos Deputados, mínimo esse que não pode ser fixado aleatoriamente”, ou seja, por meio de cláusulas de barreira,<sup>133</sup> mas se refere à obtenção do quociente eleitoral. O mecanismo do sistema eleitoral brasileiro que permite o acesso de partidos sem representatividade à Câmara dos Deputados é a possibilidade de coligações proporcionais. Assim, a solução para o excesso de partidos no Parlamento não exige a adoção de cláusulas de barreira, mas somente a proibição das coligações proporcionais<sup>134</sup> (SILVA, 1998, p. 173-174; 186).

A manutenção do sistema proporcional, combinada com a adoção das listas bloqueadas e da fidelidade partidária também contribuirá com o enfrentamento do problema das bancadas corporativas, que acabam por priorizar os interesses dos seguimentos que representam em detrimento dos interesses nacionais (SILVA, 1998, p. 182-184).

Isto posto, passa-se a tecer mais algumas considerações sobre os partidos políticos,<sup>135</sup> pois são as instituições que se colocam como intermediárias entre os eleitores e os candidatos, e é em torno deles que se organiza o Estado democrático moderno (LASKI, 1932, p. 24-26).

Em tese, com os partidos políticos, a representação deixou de ser apenas um processo de seleção de governantes, tornando-se “uma verdadeira opção entre programas governamentais” (CAGGIANO, 1987, p. 17). Além disso, na prática das eleições, os eleitores exercem sua escolha dentro dos limites estabelecidos pelos partidos, pois são os partidos que definem os candidatos (DUVERGER, 1962, p. 115).

Os partidos políticos apresentam como vício de origem uma estrutura interna autocrática e oligárquica, opondo-se às concepções tradicionais de democracia. Entretanto, como assinala Duverger (1970, p. 455-459), a única forma viável de democracia é aquela praticada por meio dos partidos.

<sup>133</sup> Em sentido contrário, Cf. ELSTER, Jon. Entrevista. Folha de S. Paulo, São Paulo, 17 jun. 2007. Primeiro Caderno, p. A 25.

<sup>134</sup> Cf. ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988. p. 14 e CUNHA, Sérgio Sérulo da. Reforma eleitoral-partidária. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano. 32, n. 125, p. 5-12, jan./mar. 1995. p. 5-9.

<sup>135</sup> Cf. BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988-1995. p. 254-259, CAGGIANO, Mônica Herman. *Sistemas eleitorais X representação política*. 1987. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 181-182, DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 160-166, FERREIRA, Pinto. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 235, LOEWENSTEIN, 1986, p. 94 e WEBER, Max. *Economia y sociedad: esbozo de sociologia comprensiva*. Ed. preparada por Johannes Winckelmann. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1964. v. 1. p. 228.

Além de seu vício de origem, os partidos políticos vivem, há algum tempo, uma crise dentro do contexto da crise do Estado Social, a qual pode ser explicada, entre outros, pelos seguintes fatores: (1) “politização da esfera econômica e a mercantilização da esfera pública”; (2) “perda da centralidade do conflito entre capital e trabalho” que os partidos expressavam politicamente; (3) “fragmentação dos interesses sociais” com conseqüente perda de significado da noção de bem comum com a qual trabalha a representação política, o que a leva a se transformar na representação de interesses particulares ou de setores. Diante disso, os partidos políticos se mostram incapazes de “filtrar as demandas sociais e transformá-las em decisões políticas” (CAMPILONGO, 1987, p. 97-100). Cria-se, com isso, um sentimento no eleitor, ao votar, de que, “seja qual for o sentido do seu sufrágio, os decisores por ele eleitos pouco ou nada mudarão em relação ao *status quo*” (MORAIS, 2004, p. 142).

Para finalizar este tópico, será feita uma discussão a influência dos meios de comunicação e o poder econômico no processo eleitoral.

Schwartzberg (1978, p. 127-329), antes do advento da internet e no auge da televisão, apontava a “espetacularização” da política: os políticos se transformaram em atores, que encenam um espetáculo de ilusões, no qual se reforça a personalização do poder e os cidadãos se tornam meros espectadores. Neste processo, os meios de comunicação são decisivos, pois é por meio deles que os políticos conquistam a opinião pública. Vale-se, também, das sondagens de opinião, que permitem descobrir a preferência dos eleitores e preparar o “produto” que lhes agrada, permitindo-se, inclusive, a construção de candidaturas destituídas de quaisquer convicções. O espetáculo do poder substitui, assim, a política real, com a conseqüente alienação dos cidadãos, manipulados e sem autonomia.

Já na era da internet e das redes globais de televisão, Ianni (1999, p. 256-270) fala sobre o “príncipe eletrônico” destacando o papel da mídia global que “registra e interpreta, seleciona e enfatiza, esquece e sataniza o que poderia ser a realidade e o imaginário” Nesse contexto, não se pode considerar como neutras as tecnologias da mídia inseridas nas atividades sociais. O “príncipe eletrônico”, que representa as classes ou blocos de poder dominantes, em diferentes graus, conforme a realidade institucional e cultural, “influencia, subordina, transforma ou mesmo apaga partidos políticos, sindicatos, movimentos sociais, correntes de opinião, legislativo, executivo e judiciário”<sup>136</sup>

A esse respeito, Bonavides (2004, p. 29-30) afirma que somente nas aparências a vontade expressa pela democracia representativa é formada pelo povo ou pelas correntes majoritárias da sociedade, pois, na verdade, ela é constituída pelo poder

<sup>136</sup> Cf. MAYER, Dayse Vasconcelos. A democracia eletrônica: a questão das sondagens de opinião e dos mass media no sistema eleitoral. *Estudos Eleitorais*, v. 1, n. 3, p. 31-54, set./dez., 1997. p. 37-47, MORAIS, Carlos Blanco de. Democracia e consenso na decisão de legislar. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, São Paulo, n. 3, p. 117-186, jan./jun. 2004. p. 142-143 e p. 320.

dos meios de comunicação de massa mediante a manipulação da opinião,<sup>137</sup> os quais são controlados por oligopólios econômicos e absolutamente livres de controle democrático.

Além de alienante, o “espetáculo do poder personalizado” também é “dispendioso”, do que decorre o peso do poder econômico nas decisões dos governos e nas campanhas eleitorais, e o risco de se ver a “classe política transformar-se em grupo teatral mantido pela classe dominante” (Schwartzberg, 1978, 323-328), que procura dirigir os legisladores para atender seus interesses.

Singer (2007, p. A3) denomina esse fenômeno de “financeirização das eleições” e aponta que, em virtude dos altos custos das campanhas eleitorais, o Brasil assiste a uma “colonização da política pelo dinheiro” de maneira que a igualdade de direitos entre todos os cidadãos se torna mera figura retórica, pois, de fato, existem duas categorias de cidadãos: os que financiam as campanhas e a massa do eleitorado que pouco influi nos rumos do Estado. Diante disso, o referido autor (2007, p. A3) indica alguns caminhos: proibição de doações de empresas para partidos e candidatos; estabelecimento de um teto para doações de pessoas físicas a fim de se evitar que “grandes fortunas individuais possam desequilibrar o resultado dos pleitos”; e o aumento da capacidade de fiscalização do poder público e da sociedade, por exemplo, por meio de investigação minuciosa de certo número de contas sorteadas. Em seguida, conclui que é preciso inverter a lógica atual segundo a qual

o diálogo e a referência dos candidatos tendem a se deslocar dos eleitores para os financiadores. Isso porque a vitalidade das instituições representativas depende de sua abertura ao cidadão comum e aos movimentos de base da sociedade. Desse ponto de vista, libertar as campanhas eleitorais do domínio econômico é decisivo.<sup>138</sup>

Conclui-se que o sistema eleitoral mais adequado para o Brasil é o proporcional com listas partidárias fechadas, pois garante maior representatividade e contribui para o fortalecimento dos partidos políticos. Porém, é necessário, simultaneamente, fortalecer os partidos com a adoção da fidelidade partidária e do sistema de lista bloqueada, e democratizar seu sistema decisório interno. É preciso, também, proibir as coligações proporcionais e estabelecer a igualdade de representatividade entre a população dos

<sup>137</sup> Cf. DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. Trad. Celso Mauro Pacionik. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997. p. 257.

<sup>138</sup> Cf. ABRAMOVAY, Pedro Vieira; PAULA, Felipe de. Em defesa das ideias. Folha de S. Paulo, São Paulo, 15 maio 2009. p. A 3; BRITTO, Cezar. O caso Renan e a reforma política. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 16 set. 2007. Primeiro Caderno, p. A3.; CAGGIANO, Mônica Herman. *Sistemas eleitorais X representação política*. 1987. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 31-32; 105-106 e SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. *O estado espetáculo: ensaio sobre e contra o star system em política*. Trad. Heloysa de Lima Dantas. Rio de Janeiro: Difel, 1978. p. 34.

diferentes estados. Por fim, destaca-se a necessidade de se limitar as despesas, estabelecer o financiamento público de campanhas, e criar mecanismos de democratização dos meios de comunicação a fim de combater o domínio do poder econômico e dos meios de comunicação de massa, sobre o processo político.

As limitações do processo eleitoral como instrumento de controle popular sobre o Parlamento demonstra a necessidade de se desenvolver outros meios de controle,<sup>139</sup> objeto do próximo tópico.

#### 4.3. Outros meios de controle popular sobre o parlamento

Como assinala Burdeaus (1975, p. 30-32), o poder não tem somente sua origem no povo, “*mas permanece nele*” Portanto, o controle popular sobre o Parlamento não se revela democrático, nem eficiente, se ficar restrito ao momento eleitoral e aos fatores a ele relacionados.<sup>140</sup> Entretanto, como assevera Comparato (2007b, p. A3), “nosso país logrou realizar notável façanha política: instituiu e fez funcionar, por mais de um século, uma República de interesse privado e uma democracia sem povo”

O controle popular sobre o Parlamento, além das eleições, deve abranger a fixação de diretrizes e metas de médio e longo prazo, o acompanhamento do cumprimento dessas orientações políticas (e sua revisão) e a responsabilização dos parlamentares (como também do Chefe do Poder Executivo) se não forem cumpridas.

A fixação de diretrizes e metas pode ocorrer por diferentes formas: ratificação de reformas constitucionais por meio de referendo; definição periódica direta, mediante procedimento eleitoral, das diretrizes gerais dos governos;<sup>141</sup> garantia da participação democrática de todos os interessados nos processos legislativos referentes a matérias que lhes sejam pertinentes, por meio de espaços institucionalizados.<sup>142</sup>

Em segundo lugar, devem ser criados canais permanentes e institucionalizados de acompanhamento, fiscalização, manifestação e pressão dos eleitores sobre as atividades parlamentares. Para tanto, é necessário que exista transparência absoluta em todas as

<sup>139</sup> Cf. CAGGIANO, Mônica Herman. *Sistemas eleitorais X representação política*. 1987. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 196-197.

<sup>140</sup> Cf. CUNHA, Sérgio Sérvulo da. Reforma eleitoral-partidária. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano. 32, n. 125, p. 5-12, jan./mar. 1995. p. 10-11 e OFFE, Claus. *Critérios de racionalidade e problemas funcionais da ação político-administrativa*. In: PROBLEMAS estruturais do Estado Capitalista. Trad. Fraitag, Bárbara. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 265.

<sup>141</sup> Cf. SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. *O estado espetáculo*: ensaio sobre e contra o star system em política. Trad. Heloysa de Lima Dantas. Rio de Janeiro: Difel, 1978. p. 344-345.

<sup>142</sup> Cf. MORAIS, Carlos Blanco de. Democracia e consenso na decisão de legislar. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, São Paulo, n. 3, p. 117-186, jan./jun. 2004. p. 134-136, REAL, Ramon. El control de la administración. *Revista de Derecho Público*, n. 32, p. 5-16. nov./dez. 1974. p. 15 e GORDILLO, Agustín. *Problemas del control de la administración pública en América Latina*. Madrid: Civitas, 1981. p. 26-28.

ações do Parlamento (reuniões, votações, despesas etc.),<sup>143</sup> que os parlamentares prestem, permanentemente, conta de seu trabalho, e que se constitua uma verdadeira esfera pública.

Se as diretrizes fixadas pela população não forem cumpridas, não deve ser necessário esperar a eleição seguinte para mudar a composição ao Parlamento, os representantes devem ser responsabilizados<sup>144</sup> no próprio curso do mandato mediante o instituto do “recall”, que consiste na possibilidade de destituição do mandato de um ou de um grupo de parlamentares pela população, quando sua atuação não estiver atendendo ao interesse público.

Ressalta-se, por fim, que o controle popular sobre o Parlamento não se limita aos instrumentos formais. Assim, para concluir este tópico, serão apresentadas algumas idéias da teoria do discurso, de Habermas, que constituem um importante instrumental para um controle popular informal sobre o Parlamento.<sup>145</sup>

Habermas (1997a, 171-199; 213) afirma que a legitimidade do direito decorre do procedimento democrático pelo qual ele se instaura, e não de sua forma ou de um conteúdo moral.<sup>146</sup> Assim sendo, de acordo com a “teoria do discurso”, a “soberania do povo significa que todo o poder político é deduzido do poder comunicativo dos cidadãos” Diante disso, a validade de qualquer tipo de norma depende da manifestação dos atingidos que participam de “discursos racionais”

Sob essa perspectiva, todos os cidadãos deveriam participar da “competência legislativa”, pois são os únicos capazes de produzir “o poder comunicativo de convicções comuns”. Como não é possível que todos os cidadãos se reúnam para interagir nessa prática, existe a alternativa do “*princípio parlamentar* da criação de corporações deliberativas representativas” Todavia, é preciso “complementar a formação da opinião e da vontade parlamentar, bem como os partidos políticos, através de uma formação informal da opinião na esfera pública política, aberta a todos os cidadãos” Essa formação informal da opinião pública “prepara a formação política da vontade influenciando nela”<sup>147</sup> (HABERMAS, 1997a, p. 213-214).

Como nas deliberações sobre os interesses da comunidade, “*todos* os membros têm que poder tomar parte no discurso, mesmo que os modos sejam diferentes”, Habermas (1997, p. 227-228) ressalta que “a participação simétrica de todos os membros exige que os discursos conduzidos representativamente sejam porosos e sensíveis aos

<sup>143</sup> ARNOLD, R. Douglas. *The logic of congress action*. 3. ed. New Haven: Yale University, 1990. p. 272-275.

<sup>144</sup> Cf. LOEWENTEN, 1986, p. 70.

<sup>145</sup> Cf. p. 186, 193-194, ELSTER, Jon. *Deliberative democracy*. Cambridge, U.K. New York: Cambridge University, 1998/ 1999. p. 1, HABERMAS, 1997b, p. 127 e NINO, Carlos Santiago. *The Constitution of deliberative democracy*. Yale: Yale University, 1996. p. 67-68; 106-137.

<sup>146</sup> HABERMAS, 1997a, p. 171-199; 213.

<sup>147</sup> Cf. GRIFFITH, J. A. G., RYLE, Michael, WHEELER-BOOTH, M. A. J. *Parliament: functions, practice and procedures*. London: Sweet & Maxwell, 1989. p. 10.

estímulos, temas e contribuições, informações e argumentos fornecidos por uma esfera pública pluralista, próxima à base, estruturada discursivamente, portanto diluída pelo poder”

Assim, forma-se um fluxo de comunicação entre “formação pública da vontade, decisões institucionalizadas e deliberações legislativas” que pode transformar a opinião pública em normas postas pelo Parlamento. Isso porque “opiniões públicas representam potenciais de influência política, que podem ser utilizadas para interferir no comportamento eleitoral ou na formação da vontade das corporações parlamentares, governos e tribunais”<sup>148</sup> (HABERMAS, 1997b, p. 22; 97).

Habermas (1997b, p. 94), todavia, ressalva que a “opinião pública não é representativa no sentido estatístico”, desta forma, não pode ser confundida com “resultados de pesquisa de opinião”. Além disso, ele (1997b, p. 23) lembra que a “opinião pública, transformada em poder comunicativo segundo processos democráticos, não pode ‘dominar’ por si mesma o uso do poder administrativo; mas pode, de certa forma, direcioná-lo.”

A formação da opinião pública transformada em “poder comunicativo” se dá na esfera pública,<sup>149</sup> a qual Habermas (1997b, p. 91) define como “uma caixa de ressonância onde os problemas a serem elaborados pelo sistema político encontram eco”

Existem grupos de interesse que procuram ocupar esferas públicas já constituídas para tirarem proveito delas no atendimento de seus objetivos específicos. Pode ocorrer, também, de as esferas públicas serem dominadas “pelo poder e pela mídia”, a qual se encontra cada vez mais centralizada devido à “crescente complexidade” e ao “aumento do capital” necessário para funcionar. Entretanto, a submissão da esfera pública ao poder dos meios de comunicação de massa ocorre somente quando a esfera pública está “*em repouso*” pois, “a partir do momento em que acontece uma mobilização, as estruturas sobre as quais se apoia a autoridade de um público que toma posição começam a vibrar. E as relações de forças entre a sociedade civil e o sistema político podem sofrer modificações” (HABERMAS, 1997b, p. 96; 106-113).

Diante dessas considerações, Habermas (1997b, p. 114-115) conclui que, não obstante as grandes dificuldades a serem enfrentadas, é plausível que

*os atores da sociedade civil, até agora negligenciados, podem assumir um papel surpreendentemente ativo e pleno de consequências, quando tomam consciência da situação de crise. Com efeito, apesar da diminuta complexidade organizacional, da fraca capacidade de ação e das desvantagens estruturais, eles têm a chance de inverter a*

<sup>148</sup> Cf. LAMOUNIER, Bolívar. *A democracia brasileira no limiar do século 21*. São Paulo: São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung Centro de Estudos, 1996. p. 34.

<sup>149</sup> Cf. HABERMAS, 1997b, p. 92.

direção do fluxo convencional da comunicação na esfera pública e no sistema político, transformando destarte o modo de solucionar problemas de todo o sistema político.

Conclui-se que o controle popular sobre o Parlamento, além das eleições, deve abranger a fixação de diretrizes e metas de médio e longo prazo, o acompanhamento do cumprimento dessas orientações políticas e a responsabilização dos parlamentares se não forem cumpridas. Todavia, não se pode atribuir exclusivamente às reformas institucionais a responsabilidade por resolver todos os problemas da política. De pouco elas valem sem um esforço coletivo voltado para assegurar o cumprimento das normas vigentes e a mobilização popular em torno dos grandes desafios deste momento histórico (Cunha, 1995, p. 11), bem como sem a formação política da população, proporcionando a compreensão de todos sobre como funciona o Estado e como as decisões políticas se relacionam diretamente com o seu cotidiano (LASKI, 1932, p. 44). Somente assim, haverá uma “esfera pública” livre e capaz de direcionar as decisões políticas.

##### 5. Perspectivas sobre a atuação do parlamento no controle democrático do poder político

Retoma-se, neste tópico conclusivo, a questão que motivou esta pesquisa: em que medida o Parlamento é capaz de exercer, eficazmente, o controle do poder político, no contexto da globalização capitalista, com o objetivo de contribuir com a concretização dos direitos humanos econômicos e sociais?

A fim de responder esta pergunta, adotou-se um modelo ideal a ser alcançado: o Estado Democrático de Direito, o qual não se trata, em nenhum lugar do mundo, de uma realidade perfeita e definitivamente acabada, mas apresenta uma dimensão utópica, pois está em constante realização. Trata-se de um dever-ser do Estado, que tem por fim supremo garantir a todos os cidadãos os direitos humanos fundamentais e a realizar a justiça material, respeitando-se as liberdades civis e políticas. Para tanto, como pressuposto fundamental de legitimação e eficiência do Estado temos sua submissão ao controle democrático, compreendido não como a dominação direta do povo (que se revela impossível), mas a prerrogativa de o superior (povo) impor decisões ao inferior (Poderes do Estado), de fixar diretrizes e de tornar os políticos responsáveis. Aqui, a participação política adquire uma perspectiva de reforma da sociedade e cumpre um importante papel de contrabalançar os interesses particulares de políticos, de tecnocratas e de grupos econômicos a fim de que o Estado se constitua em verdadeira esfera pública. Para tanto, além de instituições, é necessário formar uma cultura política democrática.

A partir desses objetivos do Estado Democrático de Direito, fixou-se qual deve ser a missão institucional do Parlamento: exercer o controle do poder político, compreendido o direcionamento das ações do Estado para a concretização dos direitos humanos sociais e econômicos, ou seja: o estabelecimento da orientação política do

Governo mediante a edição de normas que fixem diretrizes e metas essenciais a serem atingidas, inclusive em matéria de política econômica, submetido ao controle popular e ao disposto na Constituição. Para tanto, as políticas públicas devem ser formuladas no interior do Parlamento e seu controle sobre o orçamento deve ser ampliado. Depois disso, compete-lhe a fiscalização do cumprimento de suas orientações, tornando transparentes as ações do Executivo e submetendo-as ao debate público, de maneira que se constitua um verdadeiro espaço público para a definição democrática dos rumos do Estado. Na hipótese de não cumprimento de suas diretrizes e de não se atingirem, injustificadamente, as metas, o Parlamento deve dispor de mecanismos para aplicação de sanções e de outras medidas corretivas.

Porém, o campo do dever ser é confrontado e desafiado pela realidade.

Espera-se um Parlamento republicano e democrático, orientado pelo ideal constitucional de superação das desigualdades sociais, um Poder, que por sua natureza conflitual, impulsione o Estado para realizar as políticas públicas inclusivas e emancipatórias. Mas o que se encontra é um Parlamento impregnado por um elemento histórico-cultural brasileiro que limita, drasticamente, suas possibilidades de exercer o controle democrático do poder político: o patrimonialismo.

Predomina, no Brasil, desde os tempos da colonização, a confusão entre o público e o privado. A cultura do favorecimento dos amigos, da formação de clientelas políticas e a naturalização da corrupção impedem que o Estado, e em especial o Parlamento, constituam uma verdadeira esfera pública, ou seja, um espaço de mediação dos interesses coletivos em que todos os interessados sejam igualmente considerados.

Essa indiferenciação entre o público e o privado tem como resultado o desinteresse dos parlamentares em cumprir seu papel institucional, pois controle, transparência, responsabilização e institucionalização de direitos não interessam à cultura patrimonialista que prefere a opacidade, a irresponsabilidade política e o clientelismo que permitem a perpetuação no poder e perpetuam a miséria.

Esses elementos demonstram que, no Brasil, não se pode falar que atualmente se vive uma crise do Parlamento, ou que o sistema representativo, em virtude de fatores específicos deste tempo, não é capaz de canalizar as demandas sociais. O Estado brasileiro nunca constitui uma verdadeira esfera pública ou se aproximou do ideal do Estado de Bem-estar social.

A essa limitação histórico-cultural para a atuação do Parlamento no controle democrático do poder se soma, mais recentemente, um fenômeno mundial que afeta, diretamente, a já precária capacidade de intervenção heterônoma do Estado: a globalização. Com isso, o Estado brasileiro, que já não se mostrava capaz de concretizar os direitos econômicos e sociais, enfrenta, agora, maiores dificuldades, pois a realização

desses direitos depende do controle sobre variáveis que se encontram fora do domínio do Estado.

Isso quer dizer que o Estado, em especial o brasileiro, nada pode fazer? Que o Parlamento não tem razão de existir?<sup>150</sup>

Não, o Estado e o Parlamento apresentam um papel importante. Porém diante dos condicionamentos internos e externos, não se pode esperar que, exclusivamente por meio da ação do Estado controlada (no sentido forte) pelo Parlamento, seja possível a concretização dos direitos econômicos e sociais no Brasil. Essa missão terá que ser compartilhada com outros atores nos planos nacional e internacional, como organizações internacionais (governamentais ou não-governamentais), movimentos sociais, agentes econômicos e organizações da sociedade civil em geral.

Quais são, então, os limites e as possibilidades de atuação do Parlamento no controle democrático do poder político a fim de que sejam concretizados os direitos econômicos e sociais? O que pode ser feito diante do déficit de representatividade e de eficiência no desempenho do papel atribuído ao Parlamento?

Os limites estão dados: a cultura patrimonialista e a globalização. Diante do patrimonialismo, algumas reformas institucionais podem contribuir para superar, mas não se trata de missão fácil, dado o seu enraizamento histórico. Perante a globalização, pouco também se pode fazer isoladamente, pois a construção de uma globalização alternativa, inclusiva, emancipatória, depende de uma ação coordenada de Estados nacionais e organizações internacionais (governamentais ou não governamentais), ou redes de organizações nacionais.

Quanto às possibilidades, dependem, inicialmente, do reforço dos mecanismos de controle popular sobre o Parlamento e da repolitização das decisões que afetam a coletividade. É preciso retirar o manto de neutralidade técnica de inúmeras decisões nas esferas econômica e social, o qual esconde interesses econômicos particulares. Toda intervenção, pública ou particular, no campo da ordem econômica e social deve ser politizada, ou seja, compreendida dentro da característica conflitual da sociedade, a fim de que todos os interesses sejam igualmente considerados e todas as decisões sejam submetidas a controles democráticos institucionalizados ou informais.

O Parlamento tem, portanto, amplas possibilidades de contribuir com a concretização dos direitos econômicos e sociais. Porém, mais do que reformar as

---

<sup>150</sup> Tojal (TOJAL, Sebastião Botto de Barros. O controle judicial da atividade normativa das agências reguladoras. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, Curitiba, v. 2, p. 75-103, 2002. p. 4) ressalta que “por detrás da pós-modernidade representada pelo colapso dos paradigmas políticos e jurídicos (separação de poderes e princípio da reserva legal, para referir alguns), resta a perenidade de exigências modernas, fundamentalmente o controle do poder político pois se, com efeito, as respostas institucionais do final do século XVIII estão em crise, as razões de suas formulações restam na mais absoluta ordem do dia”

instituições político-representativas, a sociedade precisará desenvolver outros meios de controle democrático e de mediação política, pois nem o Parlamento, nem o Estado podem reivindicar para si a exclusividade desta tarefa.

São Paulo, novembro de 2010.

## Referências

- ABRAMOVAY, Pedro Vieira; PAULA, Felipe de. Em defesa das ideias. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 15 maio 2009. p. A 3.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988.
- \_\_\_\_\_. O sistema político partidário. In: JAGUARIBE, Helio (Org.). *Sociedade, Estado e partidos na atualidade brasileira*. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992. p. 157-189.
- AMORIM NETO, Octavio; Santos, Fabiano. A produção legislativa do congresso. Entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, Luiz Werneck. *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2002. p. 91-137.
- ARISTÓTELES. *Política*. Trad. Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2003.
- ARNOLD, R. Douglas. *The logic of congress action*. 3. ed. New Haven: Yale University, 1990.
- BAPTISTA, Patrícia Ferreira. O princípio da separação de poderes revisitado e atualizado. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, p. 9-19, 2000.
- BARATA, Luiz Roberto Barradas. Regulamentar é o melhor caminho. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 17 mar. 2007. Primeiro Caderno, p. A3.
- BARROS, Sérgio Rezende de. *As políticas públicas e o poder judiciário*. Aula ministrada no Curso de Mestrado da Escola Paulista de Direito – EPD no dia 04 de agosto de 2007a, 15 p.
- \_\_\_\_\_. Entrevista. *Tribuna do Direito*, São Paulo, set. 2007b, ano 13, n. 149. Livros, p. 1-3.
- \_\_\_\_\_. *Estado de direito e políticas públicas*. Aula proferida na Escola Paulista de Direito em 4 de agosto de 2007c, 8 p.
- \_\_\_\_\_. *Estado de direitos adquiridos*. Aula ministrada no Curso de Mestrado da Escola Paulista de Direito – EPD, 18 p.
- BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Gandra. *Comentários às constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988-1995. v.1 e 2, v. 4.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de teoria do Estado e ciência política*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

BEETHAM, David. *Max Weber y La Teoria Política Moderna*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1979.

\_\_\_\_\_. *The legitimation of power*. Houndmills: Macmillan, 1991.

BENDIX, Reinhard. *Max Weber: um perfil intelectual*. Trad. Elisabeth Hanna e José Viegas Filho. Brasília: Unb, 1986.

BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, estado e constituição*. 2000. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

\_\_\_\_\_. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. 10. ed. Trad. Sérgio Bath. São Paulo: Unb, 1998.

\_\_\_\_\_. *Liberalismo e democracia*. 3. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1990.

\_\_\_\_\_. *O futuro da democracia*. 7. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_. *Qual socialismo: debate sobre uma alternativa*. Trad. Iza de Silles Frenza. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

BONAVIDES, Paulo. *A constituição aberta*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. *Teoria do Estado*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BORSANI, Hugo. Relações entre política e economia: teoria da escolha pública. In: ARVATE, Paulo Roberto. *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRITTO, Cezar. O caso Renan e a reforma política. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 16 set. 2007. Primeiro Caderno, p. A3.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. 2001. Tese (Doutorado) – Faculdade Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

BURDEAUS, Georges. *A democracia: ensaio sintético*. 3. ed. Trad. Paulo Antônio dos Anjos. São Paulo: Europa – América, 1975.

BURKE, Edmund. *Textos políticos*. México, D.F: Fondo de Cultura Económica, 1942.

CAETANO, Marcelo. *Manual de ciência política e direito constitucional*. 4. ed.. Lisboa: Coimbra, 1963.

CAGGLIANO, Mônica Herman. O Parlamento no cenário político do século XXI. *Revista do Advogado*, São Paulo, ano XXIII, n. 73, p. 146-166, nov. 2003.

\_\_\_\_\_. *Sistemas eleitorais X representação política*. 1987. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

CAMARGO, Heloisa Helena Tartarotti; KAIN, Maria de Lourdes de Medeiros. O Senado como controlador externo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 125, p. 207-234, 1995.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Direito e democracia*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.

\_\_\_\_\_. *Política, sistema jurídico e decisão judicial*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

\_\_\_\_\_. Os desafios do judiciário: um enquadramento teórico. In: FARIA, José Eduardo (Org.). *Os direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 30-51.

\_\_\_\_\_. *Representação política e ordem jurídica: os dilemas da democracia liberal*. 1987. Tese (Dissertação) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

CANOTILHO, Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CARAJELOSCOV, Yuri. *Comissões parlamentares de inquérito: à luz das disciplinas constitucional, legal e jurisprudencial luso-portuguesa e brasileira*. Curitiba: Juruá, 2007.

CASTRO, Marcos Faro de. Instituições econômicas: evolução de seus elementos constitucionais na sociedade de mercado. *Revista de Direito Empresarial*, Curitiba, n. 6, p. 41-62, jul./dez. 2006.

CINTRA, Marcos. Reeleição não faz bem à democracia. Folha de S. Paulo, São Paulo, 08 jul. 2009. Primeiro Caderno, p. A3.

CASTRO, Marcos Faro de. Julgar a economia. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, Brasília, v. 68, n. 1, p. 190-203, jan./mar. 2002.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do poder executivo no estado contemporâneo e na constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

COHEN, Joshua. Democracy and Liberty. In: ELSTER, Jon. *Deliberative democracy*. Cambridge, U.K.; New York: Cambridge University, 1998, 1999. p. 185-227.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 86, v. 737, p. 11-22, mar. 1997.

\_\_\_\_\_. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

\_\_\_\_\_. Marinheiro sem rumo nem vento ajuda. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 22 nov. 2007a. Primeiro Caderno, p. A3.

\_\_\_\_\_. Proposta de reformulação do sistema eleitoral brasileiro. *Estudos Eleitorais*, v. 1, n. 3, p. 89-101, set./dez., 1997.

\_\_\_\_\_. Quem tem medo do povo? *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 13 mar. 2007b. Primeiro Caderno, p. A3.

\_\_\_\_\_. SALOMÃO FILHO, Calixto (Atual.). *O poder de controle na sociedade anônima*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

COTTA, Maurizio. Parlamento. In: BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*. Trad. João Ferreira. 7. ed. Brasília: UNB, 1995.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (Org.). *Canotilho e a constituição dirigente*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

CUÉLLAR, Leila. *As agências reguladoras e seu poder normativo*. São Paulo: Dialética, 2001.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. Reforma eleitoral-partidária. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano. 32, n. 125, p. 5-12, jan./mar. 1995.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. Trad. Celso Mauro Pacionik. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997.

\_\_\_\_\_. *Um prefácio à democracia econômica*. 3. ed. Trad. Jungmann, Ruy. Rio de Janeiro: Zahar, 1990.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

DEWEY, John. *Liberalismo, liberdade e cultura*. Trad. Anísio Teixeira. São Paulo: Nacional, 1970.

DÍAZ, Elías. *Estado de derecho y sociedad democrática*. Madri, Cuadernos para El Diálogo, 1973.

DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. Trad. Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1999.

DEGUIT, Léon. *Elementos do Estado*. Trad. Eduardo Salgueiro. Lisboa: Inquérito, 1939.

DUVERGER, Maurice. *As Modernas Tecnodemocracias: poder econômico e poder político*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

\_\_\_\_\_. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Ariel, 1962.

\_\_\_\_\_. *Os partidos políticos*. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

EICHENGREEN, Barry. *A globalização do capital*. Trad. Sérgio Blum, São Paulo: 34, 2000.

ELSTER, Jon. *Deliberative democracy*. Cambridge, U.K. New York: Cambridge University, 1998/1999.

\_\_\_\_\_. Entrevista. Folha de S. Paulo, São Paulo, 17 jun. 2007. Primeiro Caderno, A25.

FARIA, José Eduardo. *Direito e justiça no século XXI: a crise da justiça no Brasil* (texto preparado para o seminário Direito e Justiça no Século XXI). Coimbra: Centro de Estudos Sociais, de 20 de maio a 1º de junho de 2003.

\_\_\_\_\_. *Eficácia jurídica e violência simbólica: o direito como instrumento de transformação social*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1988.

- \_\_\_\_\_. Informação e democracia. *Revista do Advogado*, São Paulo, ano 23, n. 69, p. 7-15, maio 2003.
- \_\_\_\_\_. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- \_\_\_\_\_. O judiciário e os direitos humanos e sociais: notas para uma avaliação da justiça brasileira. In: FARIA, José Eduardo (Org.). *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 94-111.
- \_\_\_\_\_. *Poder e legitimidade (uma introdução à política do direito)*. 1976. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- \_\_\_\_\_. *Retórica política e ideologia democrática: a legitimação do discurso jurídico liberal*. 1982. Tese (Livre-docência) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- FAVETTI, Rafael Thomaz. *Controle de constitucionalidade e política fiscal*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2003.
- FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. 2. ed. Trad. Ana Paula Zomer Sica et. al. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *O poder congressual de sustar atos normativos do poder executivo*. 1993. Tese (Livre-docência) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. O Judiciário Frente à divisão de poderes: um princípio em decadência? *Revista USP: Dossiê Judiciário*, São Paulo, n. 21, p. 12-21, mar./maio 1994.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1968.
- \_\_\_\_\_. *Estado de direito e constituição*. São Paulo: Saraiva, 1988.
- FERREIRA, Pinto. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Congress and decision-making in democratic Brazil. In: KINZO, Maria D’Alva, Dunkerley, James (Ed.). *Brazil since 1985: politics, economy and society*. London: Institute of Latin American Studies, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV/FAPESP, 2001.
- \_\_\_\_\_; VALENTE, Ana Luzia. Governabilidade e concentração de poder institucional: o governo FHC. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 49-62, out. 1999.
- \_\_\_\_\_. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008.

\_\_\_\_\_. Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil. In: DAHL, Robert; SHAPIRO, Ian, CHEIBUB, José Antônio. *The democracy sourcebook*. Cambridge: MIT, 2003b. p. 304-309.

FIORI, José Luís. Globalização, hegemonia, império. In: FIORI, José Luís; TAVERES, Maria da Conceição (Org.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 87-147.

FREITAS, Janio de. Se ainda for possível. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 03 maio 2009. Primeiro Caderno, p. A 10.

\_\_\_\_\_. Um país dividido. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 19 jul. 2009. Primeiro Caderno, p. A 9.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. *Construção da igualdade e o sistema de justiça no Brasil: alguns caminhos e possibilidades*. 2004. 139 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

\_\_\_\_\_. *Políticas públicas: a responsabilidade do administrador e o ministério público*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

GIANOTTI, José Arthur. A nova política. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 24 maio 2009. Caderno Mais! p. 6.

GIORGI, Raffaele de. Luhmann e a teoria jurídica dos anos 70. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes. *O direito na sociedade complexa*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

GORDILLO, Agustín. *Problemas del control de la administración pública en América Latina*. Madrid: Civitas, 1981.

GRIFFITH, J. A. G., RYLE, Michael, WHEELER-BOOTH, M. A. J. *Parliament: functions, practice and procedures*. London: Sweet & Maxwell, 1989.

GUIMARÃES, Débora Messenberg. *A elite parlamentar do pós-constituente: atores e práticas*. 2000. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1 e 2.

HAMILTON, Alexander, MADISON, James, JAY, John. *O federalista*. 2. ed. São Paulo: Abril, 1979. (Coleção *Os Pensadores*)

HAYEK, Friedrich August. *Os fundamentos da liberdade*. Trad. Anna Maria Capovilla e José Ítalo Stelle. Brasília: Universidade de Brasília, 1983.

HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*. Trad. Luis Tobio. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

Hume, David. *Ensaio políticos*. Trad. E. Jacy Monteiro. São Paulo: Instituição Brasileira de Difusão Cultural, 1963.

IANNI, Octavio. *Estado e capitalismo*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

\_\_\_\_\_. O príncipe eletrônico. *Sociologias*, Porto Alegre, v.1, n. 1, p. 252-275, jan./jun. 1999.

JAGUARIBE, Helio (Org.). *Sociedade, Estado e partidos na atualidade brasileira*. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

JEFFERSON, Thomas. *Escritos políticos*. Trad. Leônidas Gontijo de Carvalho. 2. ed. São Paulo: Abril, 1979. (Coleção *Os Pensadores*)

JELLINEK, Georg. *Teoria general del estado*. Trad. Fernando de los Rios. Buenos Aires: Albatros, 1970.

KELSEN, Hans. *A democracia*. Trad. Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla, Vera Barkow. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LAMOUNIER, Bolívar. *A democracia brasileira no limiar do século 21*. São Paulo: São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung Centro de Estudos, 1996.

\_\_\_\_\_. O bebê e a água do banho. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 21 mar. 2007. Primeiro Caderno, p. A3.

LASKI, Harold. *El estado moderno: sus instituciones políticas y económicas*. Trad. Teodoro González García. Barcelona: Bosch, 1932.

LEAL, Victor Nunes. A divisão de poderes no quadro político da burguesia. In: PROBLEMAS de direito público e outros problemas. Brasília: Ministério da Justiça, 1997. p. 17-36.

\_\_\_\_\_. *Coronelismo, enxada e voto*. O município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

LEVI, Lucio. Legitimidade. In: BOBBIO, Norberto et. al. *Dicionário de política*. Trad. João Ferreira. 7. ed. Brasília: UNB, 1995.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Globalização, regionalização e soberania*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

LINZ, Juan. Presidential or parliamentary democracy: Does it make a difference? In: LINZ, Juan e Valenzuela, Arturo (Ed.). *The failure of presidential democracy: comparative perspectives*. 2. ed. Baltimore: Johns Hopkins University, 1994. v. 2.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de La Constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabiarte. Barcelona: Ariel, 1986.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil*. Trad. Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2003.

LOPES, José Reinaldo de Lima. A função política do poder judiciário. In: FARIA, José Eduardo (Org.). *Direito e Justiça: a função social do judiciário*. São Paulo: Ática, 1989. p. 123-144.

\_\_\_\_\_. Crise da norma jurídica e reforma do judiciário. In: FARIA, José Eduardo (Org.). *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros, 1998a. p. 68-93.

\_\_\_\_\_. Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do judiciário no estado social de direito. In: FARIA, José Eduardo (Org.). *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros, 1998b. p. 113-143.

\_\_\_\_\_. Raciocínio jurídico e economia. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 2, n. 8, p. 137-170, out./dez. 2004.

LOUREIRO, Maria Rita. *Os economistas no Governo: gestão econômica e democracia*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

LUHMANN, Niklas. The position of courts in the legal system. In: *LAW as a Social System*. Oxford. p. 274-304.

\_\_\_\_\_. Le funzioni della giurisdizione nel sistema político. In: STATO di Diritto e Sistema Sociale. Napoli: Guida, 1969. p. 53-64.

MACIEL, Marco. Para andar a reforma política. Folha de S. Paulo, São Paulo, 21 abr. 2009. Primeiro Caderno, p. A 3.

MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Trad. Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MADSON, James. In: LIMONGI, Fernando Papaterra. *O federalista: remédios republicanos para males republicanos*. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). *Os clássicos da política*. 13ª ed. São Paulo: Ática, 2001. v. 1, p. 244-287.

MAIA, César. Contraconstitucionalidade. Folha de S. Paulo, São Paulo, 06 jul. 2006. Primeiro Caderno, p. A3.

\_\_\_\_\_. Barebones Parliament. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 14 fev. 2009. Primeiro Caderno, p. A 2.

MALBERG, Raymond Carre de. *Teoria general del estado*. Trad. José Lion Depetre. Pánuco (México): Fondo de Cultura Económica, 1948.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas. In: MILARÉ, Edis (Coord.). *Ação civil pública: lei 7347/1985 – 15 anos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 707-751.

MARSHAL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 87-114.

- MARTIN, Hans-Peter; SCHUMANN, Harald. *A armadilha da globalização: o assalto à democracia e ao bem-estar social*. Trad. Waldtraut U. E. Rose e Clara C. W. Sackiewicz. São Paulo: Globo, 1997.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto comunista*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Prefácio à contribuição à crítica da economia política*. Trad. Maria Helena Barreiro Alves. São Paulo: Martins Fontes: 2003.
- MAUS, Ingborg. Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na “sociedade órfã”. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 58, p. 183-202, nov. 2000.
- MAYER, Dayse Vasconcelos. A democracia eletrônica: a questão das sondagens de opinião e dos mass media no sistema eleitoral. *Estudos Eleitorais*, v. 1, n. 3, p. 31-54, set./dez., 1997.
- MEDAUAR, Odete. Controle parlamentar da administração. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 27, n. 107, p. 111-130, jul./set. 1990.
- MELO, José Tarcízio de Almeida. Origens, evolução e características do regime parlamentar de governo. *Revista de Direito Público*, n. 100, p. 138-146, 1991.
- MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. *Revista Brasileira Ciências Sociais*, v. 16, n. 46, jun. 2001.
- MILL, John Stuart. *O governo representativo*. 2. ed. Trad. Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, 1983.
- MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. Trad. Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1962.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- MORAES FILHO, José Filomeno de. Separação de poderes no Brasil pós-88: princípio constitucional e praxis política. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de et al. (Org.). *Teoria da constituição: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 151-197.
- MORAIS, Carlos Blanco de. Democracia e consenso na decisão de legislar. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, São Paulo, n. 3, p. 117-186, jan./jun. 2004.
- NINO, Carlos Santiago. *The Constitution of deliberative democracy*. Yale: Yale University, 1996.
- OFFE, Claus. A democracia contra o Estado de bem-estar? Fundamentos estruturais das oportunidades políticas neoconservadoras. In: OFFE, Claus. *Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política*. Trad. Brant, Wanda Caldeira. São Paulo: Brasiliense, 1995. p. 269-317.
- \_\_\_\_\_. *Critérios de racionalidade e problemas funcionais da ação político-administrativa*. In: PROBLEMAS estruturais do Estado Capitalista. Trad. Fraitag, Bárbara. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 216-233.
- OLIVEIRA, Marques. *O controle, esse desconhecido*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

- PALUDO, Januário. *O Senado no Estado Contemporâneo*. 1999. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia Ciências Humanas e Letras, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- PIERSON, Christopher. Democracy, markets and capital: are there necessary Economic Limits to Democracy? In: HELD, David. *Prospects for democracy*. Standford: Standford University, 1993. p. 179-1999.
- PIÇARRA, Nuno. *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para o estudo das suas origens e evolução*. Coimbra: Coimbra, 1989.
- PINHEIRO, Luís Felipe Valerim. *Orçamento impositivo: fundamentos e limites jurídicos*. 2007. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- PROVENZA, Vittorio Constantino. Da separação das funções à limitação do poder. Entendendo a intrincada engenharia de controle. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, p. 33-53, 2000.
- REAL, Ramon. El control de la administración. *Revista de Direito Público*, n. 32, p. 5-16. nov./dez. 1974.
- REALE, Miguel. *Teoria do direito e do estado*. 2. ed. São Paulo: Martins, 1960.
- RIBEIRO, Renato Jorge Brown. O problema central do controle da administração pública pode ser resumido ao debate sobre modelos? *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 33, n. 93, p. 55-73. jul./set. 2002.
- ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da. *A capacidade normativa de conjuntura no direito econômico: o déficit democrático da regulação financeira*. 2004. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- ROMANO, Roberto. Espantinho de poder legislativo. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 13 maio 2006. Primeiro Caderno, p. A 3.
- ROSE, Nikolas, MILLER, Peter. Political power beyond the State: problematics of government. *The British Journal of Sociology*, Londres, v. 43, n. 2 p. 173-205 jun. 1992.
- ROSSI, Clóvis. Contadores de histórias. E só. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 10 jun. 2008. Primeiro Caderno, p. A2.
- ROUSSEAU, Jean-Jaques. *Do contrato social*. Trad. Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2000.
- SALDANHA, Nelson. *O estado moderno e a separação de poderes*. São Paulo: Saraiva, 1987.
- \_\_\_\_\_. *Separação de poderes – Curso: o poder legislativo*. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1981.
- SANTOS, Boaventura de Souza. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_ et al. *Os tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português*. 2. ed. Porto: Afrontamento, 1996.

\_\_\_\_\_. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Fabiano. O congresso não é mais dos plutocratas. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 13 maio 2006. Primeiro Caderno, p. A 3.

\_\_\_\_\_. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 465-488, 1997.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós Constituinte. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994.

\_\_\_\_\_. *A teoria da representação no estado representativo moderno*. Trad. Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1962.

SCHMITT, Carl. *A crise da democracia parlamentar*. Trad. Inês Lohbauer. São Paulo: Scritta, 1996.

SCHUMPETER, Joseph Alois. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Trad., R. Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SCHWARTZ, Bernard. *Direito constitucional americano*. Trad. Carlos Nayfeld. Rio de Janeiro: Forense, 1966, c1955.

SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. *O estado espetáculo: ensaio sobre e contra o star system em política*. Trad. Heloysa de Lima Dantas. Rio de Janeiro: Difel, 1978.

Semer, Marcelo. Garantindo o exercício de direitos. *Folha de S. Paulo*, São Paulo. 17 maio 2007. Primeiro Caderno, p. A 3.

SILVA, Carlos Alberto Bello e. Hegemonia neoliberal: de FHC a Lula. In: 31º Encontro Anual da ANPOCS, 31. *Seminário Temático Estrutura Social, Ação Coletiva e Poder Político*. 2007.

SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *Sistemas eleitorais: tipologia, efeitos jurídico-políticos e o caso brasileiro*. 1998. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SINGER, André. Ainda há tempo para mudar. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 12 set. 2007. Primeiro Caderno, p. A3.

SIEYES, Emmanuel. *Que es el tercer estado?* Trad. Ayala, Francisco. Madrid: Aguilar, 1973.

SUORDEM, Fernando Paulo da Silva. *O princípio da separação de poderes e os novos movimentos sociais*. Coimbra: Almedina, 1995.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2001.

TEUBNER, Günter. Juridification: concepts, aspects, limits, solutions. In TEUBNER, Günter (Ed.). *Juridification of social spheres: a comparative analyses in the areas of labor, corporate, antitrust and social welfare law*. Berlin: Walter de Gruyter, 1987. p. 1-47.

TOJAL, Sebastião Botto de Barros. O controle judicial da atividade normativa das agências reguladoras. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, Curitiba, v. 2. p. 75-103, 2002.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Trad. J. A. G. Albuquerque. 2. ed. São Paulo: Abril, 1979. (Coleção: Os Pensadores)

VIANNA, Luiz Werneck et al *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VILLA, Marco Antônio. O país do faz de conta. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 03 maio 2009. Primeiro Caderno, p. A 3.

WEBER, Max. A política como vocação. In: CIÊNCIA e Política: duas vocações. Trad. Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2006.

\_\_\_\_\_. *Economia y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. Ed. preparada por Johannes Winckelmann. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1964. v. 1.

\_\_\_\_\_. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia comprensiva*. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: UNB, 1999. v. 2.