

Nilson Gonçalves Junior

**A Democracia Participativa:
um estudo comparativo sobre as experiências democráticas
brasileira e suíça.**

Monografia apresentada como
requisito parcial para a conclusão do
curso de bacharelado em Relações
Internacionais do Centro Universitário
de Brasília – UniCEUB.

Brasília – DF

2004

Nilson Gonçalves Junior

**A Democracia Participativa:
um estudo comparativo sobre as experiências democráticas
brasileira e suíça.**

Banca Examinadora:

Prof. Raquel Boing Marinucci
(Orientadora)

Prof. Marco Antônio Meneses Silva
(Membro)

Profa. Renata Melo Rosa
(Membro)

Brasília – DF

2004

SUMÁRIO

RESUMO	III
ABSTRACT	IV
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 - O CONCEITO DE DEMOCRACIA.	4
1.1 - Democracia clássica e moderna - liberdade e igualdade	4
1.2 - A constituição estadunidense, a participação popular e o conceito contemporâneo de democracia.	7
1.3 - A representação e a participação direta	10
1.4 - O exercício da democracia.....	13
CAPÍTULO 2 - ORGANIZAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS SUÍÇAS E BRASILEIRAS.	20
2.1 - A história da formação do estado federativo suíço.	20
2.2 - O modelo político-administrativo suíço atual.....	23
2.3 - O voto popular, o sistema federativo e a regra de proporcionalidade suíças ..	26
2.4 - Descentralização administrativa suíça.....	27
2.5 - O processo histórico de formação do modelo democrático brasileiro.....	30
2.6 - O modelo político-administrativo brasileiro.....	35
2.6.1 - Os três poderes brasileiros.....	36
2.7 - As formas de participação popular direta no sistema legislativo brasileiro.....	37
CAPÍTULO 3 - EXPERIÊNCIAS DEMOCRÁTICAS DE PARTICIPAÇÃO DIRETA NA POLÍTICA DOS ESTADOS BRASILEIROS E SUÍÇOS.	40
3.1 - Nação.....	40
3.2 - Cidadanias brasileira e suíça.....	43
3.3 - A centralização brasileira e a descentralização suíça.....	43
3.4 - Autonomia econômica da unidade administrativa.....	49
3.5 - A administração comunal: uma questão territorial, populacional e administrativa.....	51
3.6 - O voto.....	54
3.7 - Apatia da sociedade de massas.....	58
3.8 - Dependência política no Brasil.....	65

3.9 - O debate.....	67
3.10 - A importância da educação formal e cívica para o debate.....	69
3.11 - Orçamento participativo, conselhos populares e educação municipal.....	70
3.12 - Democracia Representativa versus Participativa.....	71
CONCLUSÃO.....	74
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	78

RESUMO

Esta monografia analisou o conceito de democracia contemporânea procurando debater os aspectos a respeito da participação popular direta na política e nos assuntos do Estado. Procurou-se estabelecer uma relação entre a democracia representativa e participativa, demonstrando que o simples processo eleitoral não abrange o verdadeiro espírito democrático, e que o modelo de democracia representativa é insuficiente para responder às demandas dos cidadãos dos países em desenvolvimento por melhores condições de vida e defender as minorias numéricas. Para tal, estudou-se a democracia participativa suíça comparativamente ao modelo governamental brasileiro buscando debater as estruturas político-administrativas de ambos e procurando analisar instituições e dispositivos de participação política direta. Por fim, procurou-se analisar se essas instituições e dispositivos poderiam intensificar a cultura política de participação e responder à expectativa popular de diminuição das desigualdades sociais e econômicas.

ABSTRACT

This work has analyzed the contemporary concept of Democracy, through a debate on direct popular political participation. By showing that the simple electoral process in Representative Democratic regimes has not enclosed the Democratic spirit of participation, this work has tried to establish a comparison between Representative and Participative Democracy.

Representative Democratic regimes has shown themselves incapable to answer the developing countries citizens' demands for better conditions of life, and also it has been unable to defend minorities' rights in many countries. Besides, the popular political participation has decreased in those representative regimes. Therefore, in order to examine those aspects, it was studied comparatively Brazilian and Swiss Democratic regimes.

Finally, by examining their politic-administrative structures, institutions and instruments of direct political participation, this work has tried to analyze if political participation could lead to a reduction of the social and economic inequalities. In addition, it has tried to examine if political participation institutions and instruments could, by themselves, intensify political participative culture.

INTRODUÇÃO

A intenção desta monografia é definir melhor o conceito contemporâneo de democracia, pois percebe-se que sua concepção clássica de “governo do povo” não é observado na realidade. O senso comum sobre o “auto-governo” popular diz que sua execução é utópica. Dessa forma, considera-se a **representação** democrática como melhor forma de governo possível. Todavia, conforme a obra de Robert Dahl, de 192 Estados Nacionais existentes no mundo, apenas 65 deles são considerados pelo estudioso como democracias.¹ Apesar da tendência em se considerar a democracia o melhor modelo político, ela tem se mostrado ineficaz no atendimento dos direitos das minorias numéricas. Ademais, é notória a incapacidade dos regimes democráticos representativos de países pobres e em desenvolvimento pois não conseguem atender às demandas populacionais por melhoria das condições de vida.

O conceito de democracia cada vez mais se distancia do sentido original de governo do povo, impossibilitando quase que por completo a participação direta do cidadão comum do processo político. O indivíduo liberal imerso em seus problemas privados distancia-se por completo da esfera política, em vez de caracterizar-se como “o animal político” de Aristóteles, tornou-se um ser apático e irracional pelas teorias democráticas contemporâneas.

Analisando o aspecto de participação popular no governo, percebe-se que um dos países que mais se destaca pela a **participação direta**² do cidadão na política é a Suíça. Afirma-se que este modelo democrático participativo suíço é único devido, principalmente, às características peculiares daquele país.

Não é intenção desta monografia analisar tão somente as experiências democráticas suíças e as condições que permitem o seu funcionamento, e sim incluir o debate da questão

¹Cf., DAHL, Robert. *Sobre a democracia*, p. 18.

²É importante explicar o sentido que se dará ao termo *participação* durante o texto. O uso do termo participação direta da população é baseado no sentido clássico de democracia, a participação direta nas decisões políticas como membro ativo de assembleia, ou por dispositivo constitucional. O voto direto para escolha de um representante seria uma forma de participação indireta, pois nesta forma o poder de tomar decisões está na mão do representante.

da participação popular direta da administração do Estado. Antes, porém, um dos primeiros questionamentos relevantes a serem feitos é sobre o real nível de participação popular, ou seja, o quão democrático é esse modelo suíço. Indaga-se também como realmente acontece a participação direta da sociedade suíça na política, se essa participação resume-se ao voto como em uma democracia representativa ou se possui aspectos diferenciados.

Buscando observar as experiências democráticas desse país, levanta-se outro questionamento a respeito da aplicabilidade desse suposto modelo democrático participativo em um país de características históricas, populacionais, territoriais, administrativas, políticas e econômicas diferentes. Pergunta-se, desta forma, se a instalação de regimes de democracia participativa limita-se a países de pequenos território e população. Investiga-se ainda se a instalação de um modelo mais democrático pode diminuir as desigualdades sócio-econômicas das sociedades. Assim sendo, de maneira comparativa, buscou-se nessa monografia o debate sobre os aspectos democráticos dos sistemas político-administrativos brasileiro e suíço.

Para isto, contudo, procurou-se no primeiro capítulo desta monografia estabelecer uma relação entre democracia e participação popular na política. Discorreu-se sobre a formação do conceito de democracia na sociedade ocidental, por meio da análise de alguns autores, dentre eles; Rousseau, Toqueville, Stuart Mill, Robert Dahl, Joseph Schumpeter, Hannah Arendt e Habermas. Percebeu-se que o conceito de democracia atual parece desvincular a participação popular dos movimentos políticos e que o modelo democrático resume-se ao processo de transferência de poder para um representante político. Debateu-se, assim, sobre os possíveis malefícios dessa ausência popular na política, e se a formação desse modelo democrático representativo atual deve-se realmente a irracionalidade das massas, conforme afirma Joseph Schumpeter. Assim sendo, estudou-se o porquê da apatia política da sociedade, e da ausência do debate na esfera privada a respeito dos assuntos políticos.

A teoria da ação comunicativa de Habermas tem um papel fundamental neste trabalho, pois é um forte argumento para uma reformulação do conceito de democracia de Schumpeter, que afirma que a democracia resume-se a busca competitiva pelo voto na escolha do representante político. Por intermédio da reformulação do conceito de democracia visou-se refutar o senso comum de que a política é algo estritamente técnico,

cuja participação popular direta, mais do que indesejável é impossível. Neste contexto de ausência de participação política direta popular investigou-se as experiências de democracia participativa suíça, que parecem contrariar este conceito de democracia, que separa o indivíduo da esfera pública.

Já no segundo capítulo examinou-se os modelos democráticos suíço e o brasileiro. Analisando a história de formação de ambos os Estados, procurou-se entender como se deu formação das nações suíça e brasileira e suas estruturas político-administrativas. Por intermédio da Constituição desses países foi possível perceber semelhanças em ambos modelos por se tratarem de Repúblicas Federativas. Percebeu-se, porém, que a participação popular suíça na política é muito mais ativa. Desta maneira, buscou-se no terceiro capítulo determinar, debater e comparar alguns aspectos que refletem esta característica, dentre eles: o processo histórico, a descentralização político-administrativa, a autonomia econômica das unidades da federação, questões populacional, territorial e sobre a educação formal e cívica.

Em suma, procurou-se vislumbrar as possibilidades de que experiências democráticas participativas podem efetivamente diminuir as desigualdades sociais e econômicas presentes no Brasil. Procurou-se ainda identificar se alguns fatores como descentralização política e autonomia econômica da unidade federativa são imperativos para execução de regimes participativos. Buscou-se ainda analisar como se dão as experiências de participação já implementadas no Brasil, como o orçamento participativo. E por fim, tentou-se confirmar se a participação popular por si só pode gerar desenvolvimento da cultura política participativa no país ou se a educação formal aliada à educação cívica são determinantes para este processo.

1 - O CONCEITO DEMOCRACIA

Busca-se neste capítulo uma melhor compreensão das principais teorias democráticas no que concerne à participação da população, procurando estabelecer a relação entre as principais teorias democráticas, desde o conceito de teoria democrática grega até as teorias democráticas contemporâneas, principalmente as de Joseph Schumpeter e Jürgen Habermas.

1.1 Democracia clássica e moderna - liberdade e igualdade

Analisando etimologicamente o termo democracia, segundo a sua origem grega *demokratia*, *demos* significa povo, e *kratos*, governar. Democracia significa, portanto, dentro desse conceito, o “governo do povo”.³ Como berço da democracia, é interessante a observação de algumas características da democracia de Atenas. Apesar do modelo grego não utilizar o voto universal⁴, a participação direta dos cidadãos na política era notável. O preenchimento de cargos públicos em Atenas era realizado por sorteio e permitida a livre participação popular dos cidadãos nas Assembléias. Segundo a visão ateniense de política, qualquer cidadão era capaz de ocupar a função política da cidade-estado.⁵ Muitas teorias democráticas contemporâneas de democracia, no entanto, fugiram da idéia de inclusão direta da população no Estado, comum sob a ótica da teoria democrática de Atenas.

Antes de entrar nesse mérito, é fundamental discorrer, mesmo que superficialmente, sobre a relação direta entre a presença do Estado, liberdade, igualdade e democracia. A presença do Estado torna possível o convívio em sociedade. Durante a modernidade, consolidou-se a idéia de que, a fim de manter sua liberdade, cada indivíduo se dispõe a abdicar de uma parte dessa liberdade para que o Estado proteja todos seus direitos individuais.⁶ A relação entre liberdade e democracia é fundamental para estabelecer o nível de participação do povo na administração do Estado. Segundo Pateman, Rousseau afirma

³Cf., DAHL, Robert. *Sobre a democracia*, p.21.

⁴Cf., DARTON, Robert, DUHAMEL Olivier (org.). *Democracia*, p.192. O voto era apenas do cidadão grego, estavam excluídos das decisões de cargos políticos mulheres, escravos e estrangeiros.

⁵*Ibid.*, p.195.

⁶Cf., ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Os pensadores: Rousseau, Do contrato Social*. p. 32.

que “a participação pode aumentar o valor da liberdade para o indivíduo, capacitando-o a ser (e permanecer) seu próprio senhor”.⁷ “Menos em fazer a sua vontade do que em não estar submetido à de outro: ela consiste ainda em não submeter à vontade de outra à nossa. Quem quer que seja senhor não pode ser livre”.⁸ Diferentemente da teoria de Rousseau, a intenção nesta monografia não é conduzir à conclusão de que a igualdade entre os cidadãos seja extensiva também à igualdade de propriedade privada, e sim igualdade política, na qual cada indivíduo está em pé de igualdade em relação ao outro no tocante aos direitos políticos.

Assim também foi definido por Toqueville ao observar a democracia implementada na “América”. Ou seja, se ninguém é senhor de ninguém, logo, todos são livres e iguais. Essa potencialidade de igualdade é que aparenta ser tão sedutora na democracia. Toqueville chama de “liberdade política” a igualdade no campo da política, e é esta que permite a ausência do tirano do poder.⁹ Para Rousseau, a participação igualitária intensifica o processo de integração e cooperação entre os membros da sociedade, ou seja, uma sugestão de “lei” proposta por algum indivíduo deve atender às necessidades do grupo, e não à vontade desta única pessoa, caso contrário ela não será aprovada. Para ele, o “... indivíduo aprende que a palavra ‘cada’ aplica-se a ele mesmo; o que vale dizer que ele tem que levar em consideração assuntos bem mais abrangentes do que seus próprios e imediatos interesses privados, caso queira a cooperação dos outros; e ele aprende que o interesse público e o privado encontram-se ligados”.¹⁰ Conclui-se assim dois pontos importantes da teoria democrática moderna por intermédio desses autores.

Primeiro, a relação de liberdade e igualdade entre os cidadãos é fundamental para que haja cooperação entre eles. É através dessa cooperação entre os indivíduos que se permite o andamento de relações democráticas e do bem comum. Dando aos cidadãos a igualdade política de participar, é possível que a relação na busca do bem-comum (de todos) seja algo mais racional, evitando-se apenas a busca por interesses individuais. O bem comum, mais do que a soma dos interesses individuais, é a formação de um interesse do

⁷Carole PATEMAN, *Participação e Teoria Democrática*, p. 40.

⁸ROUSSEAU, Jean-Jacques. *The social contract*, em: Carole PATEMAN, *op. cit.*, p. 41.

⁹Cf., WEFORT, Francisco C. *Os clássicos da política*, v. 2, pp. 174-177. É fundamental perceber a intenção democrática em distanciar o tirano do poder.

¹⁰Carole PATEMAN, *op. cit.*, p. 41.

grupo, definido não pelos interesses de cada um, mas da relação estabelecida entre os cidadãos através da liberdade, igualdade política e cooperação.¹¹

Segundo, a liberdade frente ao Estado dá aos cidadãos opção de escolha entre diferentes níveis de participação do indivíduo na democracia, dependendo de sua própria consciência como parte da comunidade e, por conseguinte, do Estado. Dentro de uma concepção liberal, cabe ao próprio indivíduo determinar quanto será a influência do Estado sobre sua liberdade. Fatores como tamanho da população, do território, ou da máquina administrativa seriam critérios igualmente importantes, mas secundários em relação à liberdade individual e igualdade política.

A democracia grega, apesar de bastante ampla, permitindo a participação direta de qualquer cidadão na política, excluía esse direito dos demais habitantes. O voto era apenas do cidadão grego. Ou seja, a maior parte da população estava excluída do direito de participar.¹² Apesar da igualdade política entre os cidadãos, não havia igualdade para os habitantes de forma geral. Desde então, muitas foram as mudanças na teoria democrática. A criação do Estado Moderno e a conseqüente centralização política diminuíram a drasticamente a participação do povo no governo. Com a Revolução Francesa e com a constituição estadunidense, os conceitos clássicos de democracia novamente voltaram à política.

¹¹Vale ressaltar que apesar da aparente liberdade individual, a relação de igualdade política entre os cidadãos não é sempre encontrada. Devido a própria estrutura de participação do Estado e das relações econômicas é evidente a maior influência política de alguns membros da sociedade. Mais a frente no texto será estabelecida ainda a relação entre debate e democracia e a conseqüente relação de superioridade e inferioridade entre indivíduos no debate, na qual também se observa a desigualdade entre os atores.

¹²Cf., DARTON, Robert, DUHAMEL Olivier (org.). *Democracia*, p. 192.

1.2 A constituição estadunidense, a participação popular e o conceito contemporâneo de democracia.

A constituição estadunidense possui uma papel de destaque na formação dos conceitos atuais de democracia do ocidente. Segundo Toqueville¹³, ao analisar a sociedade estadunidense no século XIX, o conceito de igualdade entre os indivíduos é fundamental para o estabelecimento da democracia estadunidense e para o conceito moderno de democracia. Por serem iguais são dados a todos os indivíduos na “América” as mesmas oportunidades. A igualdade estadunidense era visível na formação de associações locais, que eram permitidas e estimuladas dentro das escolas, no bairro e na comunidade. Criou-se a visão de que não é necessário esperar que o Estado tome uma determinada ação. A própria população tem a autoridade para fazê-la desde que dentro dos parâmetros da lei. Dessa maneira, nasce uma nova forma de participação, na qual a população pode participar diretamente das ações que lhe interessam.¹⁴ A noção de cooperação e identidade do indivíduo como membro ativo da comunidade funciona como uma forma de educação civil; aumenta-se a noção de bem-comum, por meio da cooperação entre os indivíduos e através do exercício do indivíduo e do grupo como fator de decisão dos poderes públicos.¹⁵

No entanto, a participação popular na escolha de representantes e conseqüentemente nas políticas na “América” era inexistente. Apesar da intensa participação de associações em nível local, a representação, via sufrágio universal, ainda era desnecessária aos interesses do Estado. A instalação do sufrágio universal foi um dos fatores, que aos poucos, mudou ainda mais os rumos da participação popular no Estado.

Na visão das teorias de democracia contemporâneas, como a de Schumpeter¹⁶, o indivíduo comum é incapaz de participar dos assuntos políticos e a representação seria a melhor forma de atender os interesses da sociedade¹⁷. A incapacidade de participação é o ponto principal da teoria de Schumpeter, e é baseada na irracionalidade e na possibilidade

¹³Cf., WEFFORT, Francisco C. *op. cit.*, pp.161-182;

¹⁴*Ibid.*, pp.161-182.

¹⁵*Ibid.*, pp.161-182. É importante salientar que a mesma igualdade e liberdade podem ocasionar pontos negativos, fazendo com que a democracia caminhe em um sentido contrário à organização, administração eficiente e igualdade de condições; a “soberania popular” pode levar ao individualismo exagerado e a função de cooperação entre os membros da sociedade pode desaparecer.

¹⁶Schumpeter é um autor marco da análise da teoria democrática contemporânea. Ele dá um novo rumo ao definir a importância do processo eleitoral para a democracia e ao papel das massas nesse processo.

¹⁷Cf., AVRITZER Leonardo. *A moralidade de democracia*, p 107.

de manipular a população. A participação popular na primeira metade do séc. XX era vista como forma de legitimação dos estados totalitários, que possuíam grande participação (apoio) popular. Pateman cita que “O colapso na República de Weimar, com altas taxas de participação das massas com tendências fascistas e a introdução de regimes totalitários no pós-guerra, baseados na participação das massas, ainda que uma participação forçada pela intimidação e pela coerção, realça a tendência (do período) de se relacionar a palavra ‘participação’ com o conceito de totalitarismo, mais do que com o de democracia”.¹⁸ O grande apoio das massas aos regimes totalitários desvirtuava o conceito clássico de democracia, cujo enfoque era a participação direta na política. A participação da população na legitimação desses regimes levou a conclusão de que a massa não tinha condições de avaliar a melhor maneira de conduzir um Estado e poderia levar à instauração de governos totalitários. Assim, essa constatação histórica acabava por sustentar a teoria de Schumpeter quanto à irracionalidade das massas e de sua fácil manipulação.

É sabido, no entanto, que nos regimes totalitários a participação popular era aparente, já que era cercada por falta de liberdade política e de expressão. Qualquer manifestação contra o modelo era fortemente reprimida. Na verdade, regimes fascista e nazista foram conseqüências políticas da primeira grande guerra, mas neste trabalho, estes serão considerados somente quanto ao aspecto de apoio ao líder, movido pelo idealismo de **defesa do bem nacional**. Apesar do antagonismo entre totalitarismo e regimes democráticos, o conceito de democracia que sustentava os regimes democráticos também estava baseado na **manutenção dessa unidade do Estado**. Todavia, a intenção da teoria contemporânea de democracia de Schumpeter (releitura da clássica e liberal), através dos regimes tidos como democráticos, é a da prevenção de que um representante totalitário ou um grupo deles permaneça sempre no poder. Nas análises políticas de democracia da época o que predominava era “... uma preocupação com estabilidade; do sistema político e com as condições ou pré-requisitos necessários para assegurar tal estabilidade; essa preocupação origina-se da comparação que se faz entre “democracia e totalitarismo” enquanto duas únicas alternativas políticas possíveis no mundo moderno”.¹⁹ Percebe-se que, a fim de se evitar o possível avanço de regimes totalitários e a manutenção do poder na mão de uma só

¹⁸Carole PATEMAN, *op. cit.*, p. 11.

¹⁹*Ibid.*, p. 10.

pessoa ou grupo reduzido, estão incluídas na “agenda democrática” eleições constantes e livres²⁰. Todavia, era evidente para essa linha de análise da democracia que a irracionalidade da população poderia sustentar um regime fascista ou nazista, e por isso as decisões políticas deveriam estar a cargo do Estado. As eleições nas teorias democráticas contemporâneas seriam uma forma de legitimar o poder do representante, mas as verdadeiras decisões políticas seriam definidas por esses.

Assim, acreditar que a adoção do regime democrático em qualquer Estado contemporâneo está baseada na participação da população, cuja única maneira de participação popular é o direito a voto em um período de quatro em quatro anos, é algo insustentável. É mais do que evidente que a participação direta popular é quase inexistente, e não é esse o propósito da “democracia contemporânea” até então, não invalidando, porém, a busca dessa democracia pela preservação dos direitos do indivíduo em relação a um Estado. “Na teoria democrática contemporânea, a noção de participação política expressa-se em termos de deveres políticos e de direitos legais constitucionais dos cidadãos no que diz respeito à eleição de governos representativos e a assegurar o seu funcionamento democrático”.²¹ Esta releitura da teoria clássica da democracia é muito bem resumida na teoria de democracia de Schumpeter, como:

“... arranjo institucional para se chegar as decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir utilizando-se para isso uma luta competitiva pelo voto”.²²

Em suma, o conceito da democracia contemporânea tem a intenção de evitar o excesso de poder do líder máximo do país, ou grupo reduzido²³, e evitar a participação exagerada do povo nos assuntos do Estado. A função do povo restringe-se a legitimar, por meio do voto, o poder político dado aos representantes.

²⁰Cf., DAHL, Robert. *op. cit.*, p. 110.

²¹Boaventura de Sousa SANTOS, *Democratizar a democracia*, p. 110.

²²SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalism, Socialism and Democracy*, em: Carole PATEMAN, *op. cit.*, p. 13.

²³Cf., SANTOS, Boaventura de S. *op. cit.*, p. 50.

1.3 A representação e a participação direta.

Apesar de a participação direta ser indesejável segundo essas teorias, não se deve descartar a idéia de que o governo deve representar o povo. É possível perceber que há formas de representatividade, como aquela em forma de assembléia, que buscam melhor atender aos anseios da população. Segundo Stuart Mill, ainda no séc. XIX, “a assembléia constitui uma minoria do eleitorado e toda assembléia representativa é capaz de expressar as **tendências dominantes** do eleitorado”.²⁴ Para Mill, o governo pelo sistema representativo, através de um parlamento, seria a solução ideal para aproximar os governos da “verdadeira democracia”, buscando não somente atender as maiorias numéricas da população, mas também as minorias.²⁵ Stuart Mill afirma que as tendências dominantes seriam atendidas na representação, sem perder o foco em relação ao desejo das minorias numéricas, considerando que essas tendências seriam o reflexo da distribuição dos representantes no parlamento.²⁶ Apesar de parecer ideal, e supondo que a assembléia atenda ao critério de espelhar a vontade popular, surge uma lacuna teórica referente à qualidade de representação.

Apesar das tentativas de Mill em valorizar a eficiência da representatividade, esse modelo não é ideal para representar a população. Nele, há representantes que buscam suprir somente suas vontades pessoais, há aqueles que realmente buscam atender ao bem comum, e há ainda aqueles que na tentativa de fazê-lo, falham nas escolhas de medidas, que são inadequadas à realidade. Apesar de sua imperfeição, a representação proporcional da população em um parlamento não deve ser descartada, pois traz muitos benefícios. Quando há representantes preocupados com a população, algumas das necessidades são realmente debatidas e atendidas. Ademais, uma distribuição (proporcional) numérica coerente dos representantes permite que se evite, em alguns casos, ditaduras tanto das minorias numéricas quanto das maiorias.

Estudiosos como Robert Dahl afirmam que o sistema representativo prevalece em relação a uma democracia participativa direta, na medida em que a participação direta da totalidade da população, ou mesmo de uma parte dela em assembléias, seria algo

²⁴John Stuart MILL, *Considerações sobre o governo representativo*, p. 49.

²⁵Cf., MILL, John Stuart. *op. cit.*, p. 74.

²⁶*Ibid.*, p. 74.

impraticável em relação ao fator tempo e em função da grande população dos Estados atuais. Segundo ele, experiências de democracia participativa direta funcionam bem em comunidades pequenas, onde que há o debate sobre os assuntos locais entre **alguns membros** da comunidade. Ou seja, para ele, mesmo em comunidades pequenas a representação política ainda se faz necessária.²⁷ Ainda assim, a impossibilidade da participação direta de grandes populações nas decisões do Estado não descarta outros meios mais eficientes de participação. No entanto, é importante analisar se o conceito atual de democracia e suas instituições permitem uma maior participação da população nas decisões do Estado. O estudo das experiências democráticas suíças e brasileiras desta monografia visa identificar e analisar estas instituições de participação.

O método representativo não aproxima o representante do representado. A única maneira de controle se dá por meio das eleições. Não há nada que obrigue o representante a prestar contas do que faz pela sociedade, muito menos mecanismos que os obriguem a fazer algo. Mesmo porque, em muitos governos, não há meios claros que possibilitem o eleitorado retirar um representante do seu cargo. O único meio de controle, que é indireto, é o voto (reeleição ou não).²⁸ As alegações de que o representante é o mais indicado a decidir pelo povo, pelo discernimento e pelo real interesse do bem nacional, não são mais plausíveis.²⁹ Na prática, percebe-se que muitos, e se não a maioria dos representantes, não possuem tal senso de busca efetiva do bem comum, em detrimento de seus interesses pessoais ou grupo específico. Segundo Manin, aumenta cada vez mais a distância entre governo e sociedade.³⁰ Mais do que isso, a **independência entre representante e seu representado** parece ser a força motriz do método representativo.

Outra forma de participação no modelo representativo proporcional seria por meio de manifestações públicas, o que Manin define como “opinião pública”, não a opinião de um grupo, mas de uma grande massa. Argumenta-se que a pressão da opinião pública ou quaisquer outras interferências feitas pelos indivíduos seriam prejudiciais ao representante,

²⁷Cf., DAHL, Robert. *op. cit.*, pp. 105-109 e 120-123.

²⁸ Não é permitido ao eleitorado formular políticas. Resta-lhe, no entanto, em alguns países, lançar mão de instrumentos como o referendo e/ou iniciativa popular. Dispositivos constitucionais de proposta de lei por meio de assinaturas populares e/ou pedido de votação popular para lei aprovada pelas assembleias. Esses modelos serão detalhadamente definidos e exemplificados no segundo capítulo do texto.

²⁹ Cf., MANIN, Bernard. *As metamorfoses no governo representativo*, *Revista brasileira de ciências sociais*, Ano 10, n.º 29.

³⁰*Ibid.*, Ano 10, n.º 29.

já que esse precisa de **imunidade** para tomar as decisões que visem o bem comum, e não meios de agradar a população para conseguir se manter no poder. Apesar de parecer contraditório, é nesse momento que as visões de representatividade dão espaço a uma maior participação, mesmo que indireta. É sabido que os representantes não ignoram totalmente a opinião pública. Na medida em que queiram continuar no poder, eles necessitam se reeleger por meio do voto popular e assim atender às requisições populares. Ou seja, mesmo estando imune à pressão popular, todo representante deve saber lidar com essa pressão, caso queira permanecer no mandato. Para que o povo possa manifestar livremente suas opiniões, além da liberdade individual de expressão, é necessário que as instituições sejam livres.

Toqueville, em sua análise da democracia na América, já ressaltava a importância destas instituições livres. Segundo ele, essas instituições lembram ao indivíduo sobre a importância da vida em sociedade, porque sobre o estigma da soberania individual “não devem nada a ninguém e, por assim dizer, não esperam nada de ninguém; habituam-se a se considerar isoladamente e imaginam de bom grado que seu destino está inteiramente em suas mãos”³¹. Instituições livres permitem que a minoria da população tenha a possibilidade de participar do debate de questões, sem que seus argumentos sejam totalmente descartados por se tratarem de minorias numéricas, ou ao contrário, que minorias numéricas com maior poder político controlem o governo, atendendo à suas vontades pessoais.

Por outro lado, um excesso de liberdade individual frente aos demais pode levar ao efeito contrário de cooperação. A imunidade do representante frente ao representado é exemplo dos malefícios da liberdade individual. O representante imune, e resguardado pela liberdade de sua posição política de poder, ignora a vontade geral e estabelece como prioridade a satisfação personalizada de alguns grupos reduzidos, que também ignoram o bem-comum.³² Assim sendo, é importante examinar quais as prováveis conseqüências da maior participação da população no governo de um país, visto que as formas de governo e teorias falharam na tentativa tanto de atender à vontade da maioria numérica como de atender às minorias. É fundamental o debate relacionado à capacidade e necessidade da participação da população na tomada de decisões importantes e muitas vezes técnicas do

³¹Francisco C. WEFORT, *op. cit.*, p.176.

³²Nem todo representante possui essa característica de satisfazer a sua vontade pessoal ou das elites políticas e econômicas, mas é fato que a imunidade política dá ao representante esse poder. Por isso, nos 2º e 3º capítulos dessa monografia será debatida a questão de dependência política do representado em relação ao seu representante.

Estado, como por exemplo, em assuntos sobre impostos, seguridade social, segurança pública, ambientais, jurídicos, dentre muitos outros.

1.4 O exercício da democracia.

O debate quanto à população ter discernimento relacionado às questões políticas é essencial para a aplicação ou não de uma democracia mais participativa. Para Schumpeter, o bem comum seria algo inalcançável devido aos valores de cada indivíduo, que estão muito distantes “da mera lógica”³³, pois a população é facilmente manipulável, “os indivíduos na política cedem a impulsos irracionais e extra-rationais e agem de maneira quase infantil ao tomar decisões”.³⁴ Comparando o indivíduo-consumidor ao indivíduo-político, Schumpeter afirma que este “...não tem preferências muito definidas e suas atitudes em relação a tais preferências não se assemelham a nada racional ou imediato. Por outro lado, são susceptíveis à influência da propaganda e outros métodos de persuasão que muitas vezes parece que suas preferências são impostas pelos produtores ao invés de guiarem esses últimos”.³⁵ Para ele, o consenso é algo impossível de se alcançar, e a única coisa possível de se estabelecer são os “procedimentos comuns para a resolução de divergências”.³⁶ Schumpeter estabelece assim uma “releitura” da teoria democrática, que aparenta muito mais uma reformulação geral da teoria democrática, do que uma simples re-interpretação, o que é chamado de “elitismo democrático”.

Para ele, a política exige conhecimento técnico. Na argumentação de Schumpeter a participação popular encontra-se na demanda da sociedade por legitimação do poder do governante, e que a disputa ocorre apenas entre as elites participativas, assim o processo eleitoral levaria ao desenvolvimento de uma **melhor elite** e melhor eficiência na representação.³⁷ Talvez por desconhecimento de determinado tópico, a população seja realmente incapaz de tomar uma “decisão responsável” em relação a uma medida a ser implementada pelo legislativo e decidir se esta é adequada ou não. Da mesma forma, a elite política pode estar tão despreparada quanto o povo, até mesmo algumas decisões, por serem

³³Leonardo AVRITZER, *op. cit.*, p. 105.

³⁴Boaventura de Souza SANTOS, *op. cit.*, p. 45. (nota de rodapé.)

³⁵SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, Socialism and Democracy* em: Leonardo AVRITZER, *op. cit.*, p. 106

³⁶*Ibid.*, p. 106.

³⁷Cf., CARNOY, Martin. *Estado e Teoria política*, p 52.

técnicas, deveriam ter o suporte de especialistas fora da legislatura³⁸. A elite política pode ainda se guiar por uma “agenda política intra-elites” não compatível com os interesses do restante dos representados.³⁹

Macpherson constata que a definição de democracia de Schumpeter quando afirma que a democracia é um método de escolha de governos legítimos, e a participação não deve ser encarada como ‘um valor em si mesma’⁴⁰. Nesta teoria contemporânea de democracia a ação (agir) do indivíduo, por meio da participação, é desnecessária à democracia, pois prejudica sua eficiência.

Por outro lado, segundo Hannah Arendt, a participação humana nos mais diversos assuntos é inerente a sua condição de ser humano. “A distinção singular (alteridade) [do ser humano] vem à tona no discurso e na ação. Através deles, os homens podem distinguir-se, ao invés de permanecerem apenas diferentes; a ação e o discurso são modelos pelos quais os seres humanos se manifestam uns aos outros, não como meros objetos físicos, mas enquanto homens.”⁴¹. Para ela, mais do que condição inerente ao ser humano, a ação (agir) e o discurso são características do indivíduo que definem a capacidade humana em perceber as igualdades e diferenças entre si (alteridade) e que definem a vida como humana. O discurso e a ação estão interligados; uma ação sem um discurso (uma idéia, uma teoria, um fim) não seria uma ação humana. Por isso, “a maioria dos atos (ação) tomam forma de discurso”.⁴² “É no discurso que os homens mostram quem são, revela ativamente suas identidades pessoais e singulares, e assim apresentam-se ao mundo humano...”⁴³. Ou seja, a eliminação da participação política, elimina o debate, e descaracteriza o indivíduo como ser político, limita o ser humano e a sua capacidade de interagir politicamente.

Por sua vez, para Habermas o que levaria ao verdadeiro desenvolvimento da política seria o debate, o que ele chamou de teoria da ação comunicativa.⁴⁴ Habermas descreve o caráter técnico dado à política (a exemplo de Schumpeter) como uma forma de dominação política. A apatia e desinteresse da população em assuntos políticos descritos por

³⁸Cf., CARNOY, Martin. *op. cit.*, p. 51. “O âmbito do efetivo das decisões políticas não deve ser muito ampliado, isto é, muitas decisões políticas devem ser tomadas por especialistas, competentes fora da legislatura”.

³⁹Cf., AVRITZER Leonardo. *op. cit.*, p. 112.

⁴⁰CARNOY, Martin. *op. cit.*, p. 52.

⁴¹Hannah ARENDT, *A condição humana*, p. 189.

⁴²*Ibid.*, p.190.

⁴³*Ibid.*, p.192. Até mesmo ao omitir a verdade, o ser humano mostra sua identidade

⁴⁴Cf., HABERMAS, Jürgen. *Consciência Moral e Agir Comunicativo*, pp. 143-223.

Schumpeter como característica humana seriam conseqüências da incapacidade racional da maioria dos indivíduos, logo seriam incapazes de participar politicamente. Para ele, isto se dá ao fato também da política exigir um conhecimento técnico. Habermas percebe essa ausência de participação devido ao caráter técnico dado à política mas, por outro lado, classifica essa apatia política como impossibilidade de participação devido à ausência de instituições de debate. Ou seja, ele não é apático por ser irracional (não entender assuntos políticos), mas por inexistirem instituições que o permitam debater de acordo com procedimentos racionais.

Habermas baseou sua teoria por meio da análise de cenários do dia-a-dia, em que ocorrem esses debates entre indivíduos, e definiu procedimentos e características que deveriam estar presentes em qualquer debate para a sua validação. São eles: que os **conteúdos transmitidos sejam compreensíveis**, ou seja, que ambos estejam se fazendo entender e sendo entendidos; a **veracidade dos interlocutores e dos conteúdos**, isto é, que no debate valha a boa vontade dos membros (idoneidade) e que não haja mentiras deliberadas das partes, e que ambos sejam considerados, um pelo outro, **detentores de conhecimentos válidos na área do assunto debatido**. Essas são as condições necessárias para o estabelecimento do debate e o conseqüente **consenso** entre as partes. Habermas afirma que é possível atingir o consenso em um debate se esse procedimento for seguido. Determina-se que aquilo que é a verdade é aquilo que é consensual. Isto é, o que é considerado verdade não é aquilo que é real, ou necessariamente correto, mas o que foi determinado consensualmente no debate. Analisa-se ambos os argumentos dos interlocutores e considera-se assim que só será verdade aquilo que for consenso, concordado entre eles.⁴⁵

A crítica a Habermas é de que este ignora o fato de que em um debate os interlocutores podem possuir níveis intelectuais, sociais ou de poder diferenciados, fazendo com que o mais “fraco” seja intimidado pelo mais “forte”, ou o mais “inteligente”, mais “capacitado”.⁴⁶ Habermas afirma que nesse tipo de relação define-se como “**agir estratégico**”, e visa à **imposição** do que é certo ou errado. No debate, no entanto, deve valer o que ele define como “**agir comunicativo**”, no qual são estabelecidos os

⁴⁵Cf., HABERMAS, Jürgen. *op. cit.*, pp. 143-223.

⁴⁶Exemplo entre a interação professor e aluno. Mesmo sem coerção direta, o aluno considera o professor de conhecimento acima do seu, assim sendo pode considerar o discurso do professor como “mais verdadeiro”.

procedimentos do debate no sentido de **procurar o consenso** por meio do debate e não na da imposição. Assim ele define o agir comunicativo; o reconhecimento da busca da validade pelo consenso, que só é válido (verdade) aquilo que é consenso pelos indivíduos. Ou seja, Habermas reconhece tal afirmação em relação a “diferença de nível” entre os interlocutores ao atribuir o caráter de tecnocracia à política moderna. Há pontos na política que não podem ser discutidos pela população, pois estão fora de sua área de conhecimento. O que for decidido pelos representantes deve ser acolhido como verdade, pois eles são detentores do verdadeiro conhecimento. Elimina-se assim a possibilidade do debate por meio da **imposição** e não do **agir comunicativo**. Esses assuntos intocáveis (dogmas) são os princípios morais de uma teoria (pressupostos), ou validades normativas impositivas.⁴⁷

Na teoria de democracia de Schumpeter, a validade normativa impositiva é de que a população é irracional, e não entende assuntos políticos e públicos. Logo, elimina a possibilidade desta de participar do debate relacionado à inclusão direta das massas na política. Já a teoria da ação comunicativa de Habermas tem como pressuposto que não deve haver validades normativas impositivas, que cada assunto deve ser debatido, só sendo válido aquilo que for consensual.

Analisando em política a teoria da democracia de Schumpeter por intermédio da teoria da ação comunicativa de Habermas, percebe-se que o pressuposto sobre a irracionalidade da população elimina por si a possibilidade do debate. A reformulação da teoria de democracia de Schumpeter é fundamental para se instituir o debate como parte inerente à democracia. Por intermédio da análise da teoria da ação comunicativa é possível concluir que o debate é mais do que fundamental para o processo democrático; é parte dele. Habermas, por meio da teoria da ação comunicativa tenta dar um novo rumo à participação política e à leitura da teoria democrática contemporânea. Ele desvincula a incompatibilidade política da participação e racionalidade políticas, mostrando que as interações comunicativas geram a participação e renovam a cultura política, e que estas não surgem no campo da administração do Estado e sim no fluxo de comunicação pública⁴⁸, o que possibilita desassociar também a complexidade administrativa (tecnocracia) da impossibilidade de participação⁴⁹. O debate é definido por Habermas como base da

⁴⁷Cf., HABERMAS, Jürgen. *op. cit.*, pp. 143-223.

⁴⁸Cf., AVRITZER, Leonardo. *op. cit.*, p.21.

⁴⁹*Ibid.*, p.21.

racionalização da sociedade moderna, e a democracia seria meio e fim para o estabelecimento desse debate. Esta monografia visa demonstrar que o debate é parte do processo democrático e que a instalação de instituições reais de participação possibilitam a intensificação desse debate. Além disso, procura evidenciar a importância do debate por possibilitar a discussão de assuntos pelos cidadãos e viabilizar o desenvolvimento de uma cultura política participativa.

Como foi citado neste capítulo, Rousseau era defensor da participação como forma de intensificar a cooperação dos indivíduos e intensificar a liberdade. Para ele, com a participação direta dos indivíduos, surge um conhecimento comum a eles no sentido de que uma determinada proposta para ser aceita depende dos demais, e assim não será baseada apenas em interesses individuais. Dessa maneira, cria-se no indivíduo a noção de bem comum, já que a “proposta de lei” deve ser aprovada pela maioria, aumentando a noção de vida em comunidade e a noção de que uma determinada proposta deve ser escolhida para o bem de todos. Esse processo daria mais noção de cidadania ao indivíduo, que passa a “fazer parte da comunidade”,⁵⁰ pois é nesse momento da racionalidade que se cruzam os argumentos de Rousseau, Toqueville e Habermas. Os argumentos de Habermas intensificam essa relação de cooperação entre os indivíduos integrando a eles a questão da comunicação.

Entende-se que a participação da sociedade na política, mesmo por cidadãos que não se interessam pela política, aos poucos trará maior desenvolvimento da noção de cidadania, já que por meio do debate eles irão adquirir maior noção de comunidade e necessidades comuns e das minorias. Da mesma forma, uma sociedade politizada estará melhor capacitada a propor soluções mais eficientes para seus problemas, suprimindo a incapacidade do Estado e dos representantes, mesmo considerando a complexidade da máquina administrativa dos estados contemporâneos e do tamanho de suas populações. Além disso, é evidente que com debate há maior probabilidade de se evitar erros, pois é nele que se levantam questões ainda não pensadas.

Apesar da semelhança entre o debate de Rousseau e Habermas quanto à participação popular, a semelhanças findam aí. Ao contrário do que afirmava Rousseau, que a formação

⁵⁰Carole PATEMAN, *op. cit.*, p. 41.

de organizações de pessoas como partidos seria indesejável⁵¹, para Habermas organizações (instituições) que promovam o debate são fundamentais para que se quebre o afastamento da população da questão política e conseqüentemente da irracionalidade (falta de debate). Todavia, é preciso destacar que não deve ser apenas através dos partidos e das organizações os meios pelos quais o indivíduo possa debater e participar. A grande variedade e quantidade de meios de comunicação permitem que a população veja os pontos positivos e negativos de uma determinada medida, permitindo a ela ponderar sobre esses assuntos. Esse método já é comum à população durante as eleições para os representantes do legislativo e do executivo da maioria dos Estados democráticos, por meio de debates entre os candidatos, programas políticos e telejornais. No momento das eleições, um dos valores democráticos que mais se exalta é o exercício da cidadania ao possibilitar à população o debate constante de questões políticas e do Estado⁵², criando-se aos poucos a cultura de política entre os indivíduos.

Como analisou Sartori, dar o poder de voto ao cidadão comum não é o suficiente, pois votar por votar não aumenta a consciência política⁵³. O debate sobre as questões a serem votadas é a essência do processo democrático, remontando a visão de democracia clássica grega, na qual a participação popular nos assuntos do Estado, por meio de debates nas assembléias era fundamental. Contudo, a participação direta popular em assembléias é algo muito difícil de ser realizado devido ao tamanho das populações na sociedade contemporânea. Por outro lado, a impossibilidade de participação direta da população na política do Estado não deve excluir o debate em outras esferas, pois é justamente por meio dele que se buscará novos e legítimos dispositivos de participação. A democracia não deve se resumir à legitimação dos representantes, e sim a participação política direta da população em instituições legítimas onde haja o debate das questões políticas. É necessário, portanto, o debate que amplie o conceito de democracia, remontando a idéia de que o seu conceito se confunde necessariamente com a idéia de debate e participação política intensa. Para demonstrar o valor dessa forma de participação, esta monografia analisará, nos capítulos seguintes, as assembléias populares suíças, onde é livre a participação popular

⁵¹Cf., PATEMAN Carole, *op. cit.*, pp. 36-37

⁵²Cf., DARTON, Robert, DUHAMEL Olivier (org.). *op. cit.*, p.208.

⁵³Cf., SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisada: O debate contemporâneo*, p. 146.

direta no processo legislativo local e onde é possível a aplicação constante de dispositivos de participação direta como a iniciativa e referendo obrigatório.

O papel de desenvolvimento da cultura política participativa poderia ser realizado por meio do debate. Na remontagem do conceito de democracia alguns pontos são fundamentais para essa discussão. Primeiro, debater a própria premissa de incapacidade participativa popular e conseqüentemente as estruturas administrativas, políticas e econômicas que impedem essa participação. Segundo, debater sobre o papel do desenvolvimento da cultura política participativa para diminuir as diferenças sócio-econômicas. Terceiro, discutir se a estrutura político-administrativa dos Estados permite a participação política popular direta. Quarto, avaliar por meio do debate se as estruturas administrativas centralizadas prejudicam a participação popular e se a descentralização é suficiente para incentivar a participação. Quinto, debater o papel de estruturas participativas livres no âmbito local. E por fim, o papel da educação formal e cívica na formação da cultura política participativa na população.

Nos capítulos seguintes, à luz dessas questões, serão debatidas as experiências democráticas de participação popular direta do Brasil e da Suíça, buscando salientar o sentido que foi impresso aqui sobre o conceito de democracia, como participação e debate intensos e constantes dos indivíduos nas decisões do Estado. No capítulo seguinte, serão descritos os modelos de governos brasileiro e suíço, destacando as experiências democráticas de ambos os Estados.

2 - A ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS SUÍÇA E BRASILEIRA.

A história da formação política do Estado é fundamental para o entendimento de como se estruturaram as instituições político-administrativas do país. Dentro dessa história de formação serão analisados aspectos que levaram à descentralização ou centralização das estruturas governamentais, quais as classes políticas que foram determinantes neste aspecto.

Neste capítulo será realizada a análise da história suíça, principalmente a unificação dos cantões (estados) suíços sob um só Estado. Após a análise histórica, será descrito o modelo político-administrativo suíço, principalmente as estruturas políticas participativas populares, e a relação entre os cantões e o poder central. Uma das metas desta monografia é entender a formação democrática daquele país e melhor analisar os dispositivos e órgãos que permitem a participação popular na política.

Em seguida, será analisada a história política brasileira sob os aspectos da centralização e descentralização da política administrativa, tendo como foco central o modelo político-administrativo, com base na Constituição de 1988, onde procura-se identificar as estruturas que permitem a participação política popular, assim como o descrever o relacionamento entre a União e as unidades da federação.

2.1 A história da formação do estado federativo suíço.

Apesar de sua notória neutralidade no campo das relações internacionais, evitando se envolver em conflitos de países vizinhos, não participando da Segunda Guerra e até há poucos anos sem assento nas Nações Unidas, a história suíça também tem registros de conflitos históricos. A formação do Estado suíço, sua constituição e regime democrático singular nasceram da necessidade de unir um povo culturalmente e etnicamente muito diferente em torno de um só Estado e evitar conflitos eminentes entre seus cantões.

Para melhor entender como o Estado suíço estruturou sua organização administrativa, é fundamental observar o processo histórico de sua formação. Em seu livro, “A Democracia Suíça”, o autor Wolf Linder descreve esse processo. No século XIII iniciou-se o movimento de formação do Estado suíço, quando três pequenas regiões dos Alpes se declararam independentes. O processo se intensificou e, ao mesmo tempo quando

acontecia a Revolução Francesa, treze cantões proclamaram sua independência⁵⁴ e se uniram em uma confederação. A ampliação dessa confederação buscou a absorção de outros cantões menores ou com menos poder, e este não foi um processo “democrático” e pacífico. A estrutura dessa confederação era absolutista, e intensificou a base de poder de algumas famílias, enquanto os demais cantões tentavam manter sua soberania.⁵⁵

A França invadiu a região e, em 1798, falhou uma tentativa francesa de unificar esses territórios numa só nação. Em 1815, os suíços escolheram estabelecer um sistema de 25 confederações independentes que se consideravam Estados soberanos.. Dois grupos, os radicais e os conservadores causaram um longo um longo período de polarização interna.⁵⁶ Os conservadores eram católicos e representavam a minoria, por isso exigiam que as decisões entre os cantões deveriam ser tomadas somente por unanimidade e eram contra a formação de um governo único centralizado, ao contrário do que pensavam os radicais que eram de religião protestante. Em 1845, a união dos católicos em uma liga, chamada *Sonderbund*, fazia crer que haveria uma cisão entre esses cantões católicos e protestantes. Esse aspectos religiosos, culturais e políticos levaram a confederação a uma curta guerra civil, que durou 26 dias, causando pouco mais de 100 mortes, com a derrota dos separatistas.⁵⁷ O fim do conflito levou ao entendimento de que a união dos cantões sobre a forma de um governo central era mais do que necessária para manutenção da paz e preservação da soberania. “A proposta foi levada a voto popular⁵⁸ em 1848 e dois terços dos cantões votaram pela união.⁵⁹ Em 12 de setembro de 1848, a constituição Federal foi aceita pela maioria das pessoas e dos cantões”.⁶⁰

A passagem de uma confederação para uma federação, no entanto, não foi tarefa fácil. A primeira dificuldade era balancear a centralização com a perda de soberania dos cantões. Outro fator fundamental foi a diferença cultural, já que setenta por cento da população falavam alemão contra as demais línguas: o francês, o italiano e o rético (reto-

⁵⁴Wolf LINDER, *Swiss Democracy*, p. 05.

⁵⁵André SIEGFRIED, *Suíza um ejemplo de democracia*, p.130.

⁵⁶Cf., LINDER, Wolf. *op. cit.*, p. 06.

⁵⁷*Ibid.*, *op. cit.*, p. 07.

⁵⁸*Ibid.*, Wolf LINDER, *op. cit.*, p. 15. Cada cantão estabeleceu seu procedimento de votação. Em muitos deles, o direito de votar era negado às mulheres e homens pobres e/ou solteiros.

⁵⁹ Uma falta de procedimento comum de votação nos cantões levou a muitos questionamentos quanto à validade da decisão final.

⁶⁰Wolf LINDER, *op. cit.*, p. 08 . Salvo indicação em contrário, as traduções em língua inglesa são do autor.

romano)⁶¹. Estes grupos temiam que a maioria alemã tivesse em suas mãos todo o poder político. O terceiro fator era a diferença entre as economias dos cantões. O quarto fator era a falta de sentimento nacional. Apesar de terem um sentimento comum por serem suíços, o sentimento que mais prevalecia era o da identificação com o cantão de origem. Ademais, muitos cantões passavam por conflitos internos. Para que o processo se estabelecesse era preciso intensificar a idéia de identidade nacional entre os suíços.⁶² Segundo Hobsbawn a construção do conceito de nação do período se confunde com a idéia de formação do Estado Moderno.⁶³ Características mais facilmente identificáveis como religião, língua e etnia não eram fatores que uniam os grupos sociais em uma só nação. Confirmando a teoria de Hobsbawn, o nacionalismo suíço nasce com a formação do Estado. Todavia, a identificação maior dos suíços era com o cantão de origem. As características comuns aos povos dos cantões eram a necessidade de preservação da soberania cantonal e o apego às **instituições democráticas participativas locais**, fatores que uniram os suíços em uma só nação. A construção dessa identidade foi “ajudada” por fatores econômicos. A união das regiões seguia a lógica liberal burguesa clássica da necessidade de desenvolvimento como Estado-nação,⁶⁴ e a burguesia teve um papel fundamental neste processo.

Elites econômicas queriam intensificar as relações comerciais entre os cantões. A instituição de uma constituição federal foi fator fundamental para esse desenvolvimento, pois abriu caminho para o livre mercado entre as regiões. A constituição buscou ainda o nascimento do serviço de correios e a “distribuição de renda”, direitos iguais, livre circulação e residência.⁶⁵ (“*commom wealth*”).⁶⁶

Além da cultura democrática participativa local, os conceitos democráticos trazidos pela Revolução Francesa juntamente com a constituição estadunidense serviram de modelo para a criação da democracia na Suíça. Apesar dos cantões serem governados segundo os modelos das elites, a maioria deles era formada por pequenas sociedades, sem muita complexidade. Essa configuração facilitava a construção da identidade da comunidade. Mesmo antes da centralização, a falta de recursos e a não necessidade de construir sistemas

⁶¹ O rético, reto-romano, ou *romanche* é uma língua de origem romana falada pela minoria do povo suíço.

⁶² Cf., LINDER, Wolf. *op. cit.*, pp. 8-16

⁶³ Cf., HOBBSAWN, Eric J. *Nações e nacionalismo*, pp. 27-56.

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 27-56.

⁶⁵ Wolf LINDER, *op. cit.*, p. 13. Salvo indicação em contrário, as traduções em língua inglesa são do autor.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 13.

burocráticos de organização complexos permitiram uma forma de participação direta da população na administração pública local, como por exemplo, na realização de obras públicas. Outro exemplo é que muitas das decisões dessas comunidades, como vendas de produtos pelos agricultores, eram baseadas em decisões coletivas. Deste modo, “É difícil saber se a democratização suíça veio de cima ou de baixo.”⁶⁷ .

Apesar da intensa democratização, isso não evitou a concentração de capital industrial e nem a concentração de renda pelas famílias mais ricas. A democracia também estava incompleta, o direito a voto da mulher era negado; em alguns cantões homens solteiros não podiam votar. A partir daí começaram os movimentos para intensificar a participação popular nas decisões do Parlamento.⁶⁸ O desenvolvimento constitucional permitiu o aumento da participação da população nas decisões do poder central, restringindo a centralização do poder.

2.2 O modelo político-administrativo suíço atual

Assim como na maioria dos Estados democráticos, a administração é dividida em três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. As Unidades da Federação Suíça são os cantões e esses variam em população e área. Os cantões por sua vez são divididos em unidades menores, as comunas⁶⁹ .

No Poder Executivo Federal o principal Órgão é o Conselho, que é formado por sete Conselheiros eleitos pela Assembléia Federal (Legislativo Federal).⁷⁰ Esses Conselheiros são os chefes dos sete departamentos do governo. Estes sete membros representam quatro diferentes partidos. Desde 1959, são três partidos de centro-direita e um de esquerda. Uma regra não escrita determina que pelo menos dois desses membros devam ser provenientes de regiões onde se falem francês ou italiano. O Conselho atua como um Órgão Colegiado, ou seja, não existe o papel de Primeiro Ministro com prerrogativas acima dos demais, por

⁶⁷Wolf LINDER, *op. cit.*, p. 15. Salvo indicação em contrário, as traduções em língua inglesa são do autor.

⁶⁸Cf., LINDER, Wolf. *op. cit.*, pp.08-23.

⁶⁹ Constituição da Confederação Suíça: promulgada em 12 de setembro de 1848, disponível em http://www.eda.admin.ch/brasilia_emb/p/home/ch/state/const.html, em 30 de maio. Unidade comuna não é unidade da federação, mas é citada na constituição como municipalidade. A comuna é de fundamental importância para a estrutura da democracia na Suíça. Essa importância será detalhada mais à frente.

⁷⁰Cf., LINDER, Wolf. *op. cit.*, p. 09.

isso as decisões são tomadas como Conselho (colégio). Segundo uma regra, não escrita⁷¹, um dos sete Membros do Conselho serve como Presidente da Federação. Essa função é exercida por cada membro, anualmente. O Presidente não possui privilégios, apenas obrigações formais em relação aos demais membros. Cada Conselheiro Federal assume um dos sete Ministérios.

No Poder Legislativo está a Assembléia Federal (Congresso⁷²) que é dividida em duas partes. O Conselho Nacional (Câmara dos Deputados) e o Conselho dos Estados (Senado), ambos com os mesmos poderes: “O Conselho Nacional é formado por 200 conselheiros nacionais eleitos pelo povo diretamente, usando a regra de proporcionalidade. As cadeiras são ocupadas pelos representantes de cada cantão de acordo com o tamanho da população da qual representa”.⁷³ O cantão de Zurique pode eleger 35 candidatos já que sua população é de mais de 1 milhão de pessoas, enquanto o menor cantão, o de Uri, elege somente um candidato. Essa regra foi estabelecida para que cada cantão tenha pelo menos um representante no parlamento. Obviamente os pequenos partidos em pequenos cantões continuam não conseguindo uma vaga. Assim como candidatos com grande quantidade de votos em grandes cantões não conseguem uma vaga, mesmo possuindo maior votação que candidatos de cantões menores. Mas como Federação, é importante o respeito à lógica de que cada cantão tenha pelo menos um representante.⁷⁴

O Conselho dos Estados (Senado) é formado por quarenta e seis Conselheiros Estaduais, dois representantes para cada cantão. Cada cantão determina a maneira como o povo elegerá os Conselheiros Estaduais, e em muitos deles o partido mais votado pode escolher um de seus representantes, mas na grande parte deles o que vale é a regra da maioria. Neste caso um mesmo partido pode ter dois representantes no cantão.⁷⁵

A Assembléia Federal é a autoridade suprema da Federação, já que tem o poder de fazer todas as leis federais, nomear os membros do Conselho Federal (executivo), Corte Federal (Judiciário), Chefe no Comando (nos tempos de guerra) e Membros de outros principais órgãos federais. A Assembléia supervisiona todas as autoridades e agências do

⁷¹Cf., LINDER, Wolf. *op. cit.*, p.10.

⁷²Para melhor entendimento, foram colocados os órgãos correspondentes no Brasil.

⁷³Cf., LINDER, Wolf. *op. cit.*, p. 09. Salvo indicação em contrário, as traduções em língua inglesa são do autor.

⁷⁴*Ibid.*, pp. 44-45.

⁷⁵*Ibid.*, pp. 10-11.

governo federal suíço e aprova o orçamento preparado pelo Conselho Federal. Para o propósito de supervisão das atividades do governo central são estabelecidas Comissões Permanentes. Ambas as “câmaras” têm um papel fundamental na determinação da agenda política. Podem iniciar o processo de emendas constitucionais, novos decretos e regulamentos ou propor revisão das leis já existentes. Toda proposta de alteração de lei federal deve ter aprovação de ambas as câmaras. Caso a proposta de uma câmara não passe na outra, é enviada uma segunda proposta. Se as diferenças permanecerem é formado um comitê para tentar chegar a uma solução. Se ainda assim não houver uma solução a proposta de lei ou reforma não segue.⁷⁶ É importante realçar que a mudança de lei federal também passa por aprovação popular, aspecto que será descrito mais à frente.

Nos cantões, o órgão do poder executivo é o conselho cantonal, que é formado por cinco ou sete membros eleitos pelo povo a cada quatro ou cinco anos. O poder legislativo é regulado pelo parlamento cantonal que é formado por parlamentares cantonais eleitos pelo povo de acordo com a regra de proporcionalidade.

Nas comunas, o poder executivo é exercido pelo conselho cantonal, cujos membros são eleitos pela população da comuna. O legislativo está nas mãos da assembleia comunal que pode ser formada por diferentes membros de acordo com o tamanho da comuna. Em comunas pequenas ele é formado por todos os cidadãos da comuna. Na maiores os membros são eleitos pela população.

2.3 O voto popular, o sistema federativo e a regra de proporcionalidade suíças

Os instrumentos de participação do povo suíço são formas notáveis de interação na política que remontam à teoria de Habermas quanto à institucionalização de meios de participação direta da população, ou seja, uma formalização da participação social.

A **iniciativa popular** é proposta formalmente solicitando uma emenda à constituição ou reforma ou remoção de uma provisão desta. A proposta pode ser feita em forma de emenda já pronta ou sua formulação formal pode ser feita pela assembleia federal. Deve ser assinada por pelo menos 100.000 cidadãos no período de 10 meses e assim submetida à votação da população. Antes da votação, o conselho federal (executivo) e a

⁷⁶Cf., LINDER, Wolf. *op. cit.*, pp. 44-47.

assembléia federal (legislativo) debatem e declaram se a proposta deve ou não ser aceita, e ocasionalmente formulam uma contraproposta sobre o pedido que deve ser apresentada ao mesmo tempo no voto popular. Para a iniciativa popular ser aprovada exige-se que seja aceita pela maioria numérica da população e dos cantões (estados).⁷⁷

Outra forma de participação é o *referendum*, um direito constitucional de forçar as autoridades federais a submeter uma legislação federal ou mudança dessa ou um tratado a passarem por aprovação popular. Para ser aprovada a proposta necessita de maioria dupla, maioria dos cantões e da população. Caso haja um empate no número de cantões a proposta é rejeitada. As propostas de emenda à constituição e acordos internacionais são obrigatoriamente enviados para voto popular (*referendum constitucional*). Os demais tipos de legislação não necessitam de aprovação popular, mas se, no prazo de noventa dias, 50.000 cidadãos assinarem uma petição, a proposta obrigatoriamente passa por votação (*referendum legislativo*). Porém, a votação dessa vez necessita de maioria absoluta da população.⁷⁸

O cantão tem direito a propor uma lei federal, o que é chamado de **Direito de Iniciativa Cantonal**. A proposta é enviada à assembléia federal e, se aprovada, vai à votação popular. Outra iniciativa é uma **proposta coletiva de lei**, em que oito ou mais cantões podem demandar diretamente voto popular. Outra maneira de participação cantonal é através da **consulta pré-parlamentar**. Antes de enviar a proposta para votação é feito o pedido de consulta ao parlamento. Essas consultas permitem que os cantões se envolvam na formação da agenda do parlamento.⁷⁹ A iniciativa popular e o *referendum* são também dispositivos cantonais e comunais. Estes dois instrumentos serão detalhados mais à frente.

⁷⁷Cf., LINDER, Wolf. *op. cit.*, pp. 11 e 84-91.

⁷⁸*Ibid.*, pp. 11 e 84-91.

⁷⁹*Ibid.*, p. 49.

2.4 Descentralização administrativa suíça.

A organização político-administrativa suíça prima pela não centralização. Segundo sua constituição, (art. 3º), qualquer nova atribuição antes de ser passada ao governo central deve passar por votação. O processo passa necessariamente por aprovação da maioria dos cidadãos e dos cantões, além das duas câmaras. A elaboração da legislação nos mais diferentes campos da administração pública é dividida entre a federação e os cantões⁸⁰.

A medida para se limitar as atribuições do poder central, ao contrário do que possa parecer, segundo Linder, não aumenta a estrutura burocrática do país, assim sendo não aumenta os gastos públicos.⁸¹

Enquanto nos Estados Unidos, por exemplo, 57% das taxas vão para os gastos do governo, na Suíça, apenas 41 % vão para esse mesmo fim. Desses 41% somente 30% são utilizados no poder central, enquanto nos EUA são utilizados 54%. Todavia, é preciso salientar que os gastos militares americanos são enormes e que a Suíça é um paraíso bancário, fazendo com que a receita e os gastos governamentais sejam diferenciados. Por outro lado, este aspecto se repete ao se analisar comparativamente entre outros países.

Apesar disso, a autonomia do cantão não é total, a lei federal suíça continua superior à lei do cantão. Linder cita três regras que regulam a relação entre poder federal e cantões:

- “Os cantões devem ser republicanos e democráticos e respeitar a separação dos poderes. Cabe à assembléia federal, aprovando emendas às competências cantonais, assegurar que as instituições cantonais sigam os padrões da lei federal.
- Os cantões devem observar os direitos dos cidadãos dispostos na constituição federal. Deve haver **meios legais para que esses direitos sejam trazidos à corte federal por qualquer cidadão.**
- Cantões são exigidos a respeitar e implementar a lei federal. Todavia, o princípio de que a lei federal é superior à lei cantonal, não se aplica às políticas do cantão.

⁸⁰Cf., LINDER, Wolf. *op. cit.*, pp. 40-43.

⁸¹*Ibid.*, p. 43.

Políticas cantonais não podem ser interrompidas por uma implementação de lei federal”.⁸²

A unidade cantonal é a comuna. A autonomia do poder das comunas é estabelecida por uma tradição constitucional não escrita. Esta segue os seguintes princípios:

- “Direito de existir, com o livre direito de se unir a outras comunas ou continuar independente, direito este que não pode ser retirado pelos cantões;
- O livre direito de escolher, baseado na legislação cantonal, a melhor maneira de administração e estrutura política.
- O direito de impor impostos segundo suas necessidades.
- Liberdade de ação nos assuntos que não são de incumbência do cantão”.⁸³

O fato de algumas comunas e vilas serem muito pequenas (média de 2500 habitantes).⁸⁴ facilita um tipo interessante de administração: **a administração do cidadão**. O Estabelecimento administração de administrações profissionais nas comunas custaria muito aos seus cofres. Assim, cidadãos com conhecimentos em áreas específicas são nomeados a administrar áreas de serviço público da comuna durante meio expediente.⁸⁵ O detalhamento desse modelo de administração será mostrado no Capítulo 3.

As comunas não lidam apenas com assuntos locais, muitos dos programas federais são de responsabilidade das comunas. Por exemplo, o serviço de aposentadoria e pensão para viúvas é um programa federal, mas a implementação é realizada pela comuna. Ou seja, as responsabilidades federais neste caso são: a legislação, supervisão da implementação, financiamento de parte dos custos, e através da corte federal garantir a aplicação igualitária da lei.⁸⁶

A organização e a distribuição ficam por conta da administração local (comunas), ou empresas privadas locais. As contribuições mensais dos empregados e dos chefes, por

⁸²Cf., LINDER, Wolf. *op. cit.*, p. 44. Salvo indicação em contrário, as traduções em língua inglesa são do autor.

⁸³*Ibid.*, pp. 50-51. Salvo indicação em contrário, as traduções em língua inglesa são do autor.

⁸⁴Informações calculados pelo autor pelos dados disponíveis em: <http://www.statistik.admin.ch>, em maio de 2004.

⁸⁵Cf., LINDER, Wolf. *op. cit.*, pp. 52-54.

⁸⁶*Ibid.*, p. 55.

exemplo, são coletadas por agências regionais de diferentes indústrias.⁸⁷ Desta forma, são poucos os programas federais que lidam diretamente com o público, isto é, que são prestados diretamente pelo poder central. O governo federal garante parte da verba do programa, mas é a comuna a responsável pela administração e implementação. Muitos programas são comandados por empresas privadas subsidiadas pelos cantões. Quando a comuna não é capaz de implementar um programa o governo federal cria meios para que a comuna ou o cantão possam fazê-lo.⁸⁸

Como foi visto, ao analisar o processo histórico, as diversas regiões suíças tiveram diferentes níveis de desenvolvimento. A compensação financeira é utilizada para diminuir a diferença que há entre cantões pobres e ricos. Como cada região vive dos impostos que arrecada, regiões economicamente mais desenvolvidas e com uma maior população arrecadam mais impostos. Aumentar os impostos nas regiões menos desenvolvidas, acentua a desigualdade social e econômica, por isso na Suíça há mecanismos de compensação financeira que permitem repassar as verbas para essas comunas:⁸⁹

Esse modelo de cooperação entre as comunas, cantões e governo central é chamado por Linder de “Federalismo Cooperativo”.⁹⁰ Nesse modelo é possível perceber que a intenção é dar mais liberdade de implementação de política aos cantões e às comunas. A política parte do governo central, mas a implementação é responsabilidade da comuna, e tanto a ela quanto o cantão pode implementar suas políticas independentemente do poder central. A intenção é desenvolver tanto **economicamente** como **administrativamente** as regiões. Em algumas áreas é necessária a intervenção central a fim de unificar algumas políticas para diminuir as diferenças.

Alguns pontos desse modelo suíço de democracia serão comparados com o modelo brasileiro, pois são eficientes instrumentos de intensificação de participação popular. É importante notar em quais circunstâncias nasceu o Estado suíço, levando-se em conta que mesmo antes na unificação, as regiões eram autônomas e acostumadas ao modelo de administração local. O poder central surgiu com a necessidade de assegurar a soberania de cada cantão e comuna. Desde antes da centralização, essas pequenas comunidades já

⁸⁷Cf., LINDER, Wolf. *op. cit.*, p. 55.

⁸⁸*Ibid.*, p. 56.

⁸⁹*Ibid.*, p. 62.

⁹⁰*Ibid.*, p. 63. Salvo indicação em contrário, as traduções em língua inglesa são do autor.

possuíam a cultura de participação popular, seja em decisões relacionadas em níveis de produção como na realização de obras para a comunidade, exemplos de administração local. É preciso lembrar que as comunidades são muito pequenas, o que facilita a montagem de um sistema administrativo pouco complexo e burocrático.

É importante salientar a liberdade de adoção de políticas pelos cantões e comunas em nível local. Esse tipo de política não necessita de aprovação federal, desde que obedeça aos direitos dos cidadãos. A liberdade administrativa e legislativa também é enorme, visto que cabe à comuna determinar como será a arrecadação de impostos, prestação de serviços públicos e até mesmo a arrecadação de recursos e implementação de políticas federais.

É possível perceber que essas características visam intensificar a participação e defender a soberania local. Todavia, essas experiências merecem análises mais profundas, o que será feito no terceiro capítulo. Antes, contudo, será observado o modelo administrativo brasileiro, para realização de comparação no capítulo a seguir.

2.5 O processo histórico de formação do modelo democrático brasileiro.

É de fundamental importância a análise da história de formação do Estado brasileiro para que se possa entender as características básicas de sua estrutura político-administrativa. Um aspecto importante a ser tratado são as constantes centralizações e descentralizações do modelo brasileiro.

Apesar da grande distância entre o período colonial e a instalação da constituição de 1988, é importante notar que muitas das características daquele período estão presentes na atual estrutura de Estado e nas suas relações com a sociedade. Na primeira parte da colônia a tendência foi a descentralização administrativa com a doação de largas extensões de terra. A tentativa de centralizar a administração veio em 1549 sob a forma de Governos Gerais⁹¹. A larga extensão do território e a inexistência de estrutura básica dificultaram a centralização do Estado⁹².

⁹¹ Cf., FAUSTO Boris. *A História do Brasil* p. 46.

⁹² *Ibid.*, p.47. “A ligação entre as capitanias era bastante precária, limitando o raio de ação dos governadores, (...) Mais fácil é vir de Lisboa recado a esta capitania que da Bahia”.

A participação política era limitada aos grandes proprietários de terras, e sua relação com o poder central foi marcada por choques e cooperações. O relacionamento da elite com o Estado era baseado na lealdade, e não em padrões legais.⁹³ Este posicionamento da classe dominante em relação ao Estado foi fundamental para o estabelecimento das relações políticas nos séculos seguintes, quando se destacou o poder das elites oligárquicas brasileiras. Ademais, uma dicotomia evidente, presente desde o período colonial e permanecendo até o século XX, é a relação não regular entre o poder central do estado e o poder das elites, (às vezes conflitantes, às vezes conciliatórios).

A participação das elites no governo se intensificou com a clara mudança no pensamento do período, passando de absoluto para liberal. Não havia iniciativa de ensino na colônia, todavia, a tentativa de impedir o “esclarecimento das elites” quanto às teorias liberais era inevitável, pois era comum as elites buscarem educação no exterior. Revoltas tornaram-se constantes, dentre elas está a Inconfidência Mineira, símbolo desse processo.⁹⁴

Com a vinda da família real portuguesa e permanência do rei proclamado, Dom João, o Brasil tornou-se Reino Unido a Portugal. Revoltas em Portugal forçaram a volta de Dom João àquele país e seu filho Pedro, tornou-se Príncipe Regente.⁹⁵ Logo “... ocorreram as eleições para as Cortes. Quase todos os eleitos eram nascidos no Brasil”.⁹⁶ As controvérsias aumentaram entre deputados brasileiros e portugueses, seqüências de descontentamentos levaram Dom Pedro a proclamar a Independência do Brasil. A tendência liberal se fortalece com a formação de Assembléias (1822), todavia, devido a desentendimentos entre Dom Pedro e os deputados, o Estado brasileiro se mantém centralizado.⁹⁷ Em seguida, Dom Pedro abdica sob um contexto de forte debate interno entre os liberais e os absolutistas.

O descendente brasileiro de Dom Pedro, seu filho Dom Pedro II, com somente cinco anos, não pôde assumir. Durante esse período até a maioridade de D. Pedro II, o país foi governado por uma Regência. No período regencial, mantêm-se a dubiedade entre centralização e descentralização do poder. Ainda sob a esfera das teorias liberais e absolutistas, explodiram revoltas em todo país devido sobretudo à falta de consenso entre as

⁹³Cf., FAUSTO Boris. *op. cit.*, p.76.

⁹⁴*Ibid.*, pp.116-117.

⁹⁵*Ibid.*, pp.131-132.

⁹⁶Boris Fausto, *op. cit.*, p.131.

⁹⁷A constituição é promulgada pelo Imperador em 1824, sem a participação da Assembléia.

elites sobre qual seria o melhor arranjo político para o Brasil.⁹⁸ Em 1847, um sistema “parlamentarista” foi implementado. Nesse sistema truncado, o Poder Moderador (Imperador) competência para dissolver a Câmara e convocar novas eleições.⁹⁹

Na segunda metade do século IX, o posicionamento das elites de proprietários de terra era a favor de um Império unificado e estável, pois via a centralização como forma de barrar as revoltas por autonomia provincial que, em muitas regiões, tomaram um cunho popular.¹⁰⁰ Havia uma clara ambigüidade nos rumos referentes à centralização e descentralização, mas o país estava sempre mais voltado à permanência de unidade.¹⁰¹ A partir de 1870, o Império mostrava os primeiros sinais de enfraquecimento.¹⁰²

Surgia o movimento republicano, conseqüência direta da constituição estadunidense e dos interesses de descentralização das províncias. Com a Proclamação da República, em 1891 foi promulgada a Primeira constituição “Federativa Liberal”¹⁰³ com forte influência dos setores militares e com um razoável grau de autonomia dos Estados.¹⁰⁴ O Período Republicano tem como característica a República dos Coronéis. Os coronéis eram da antiga Guarda Nacional, grandes proprietários de terra e controlavam os votos da sua região graças ao seu poder político. Como nessa época o voto não era secreto nem obrigatório, havia grande abstenção popular e pressão política para o voto direcionado. A participação popular chegava às vezes a menos de 1,4% da população ou de no máximo 5,7%¹⁰⁵.

Foi nesse contexto que se estabeleceu a relação entre essa aristocracia falida e o poder político estadual e municipal, o **coronelismo**. Por coerção impositiva, os coronéis direcionavam os votos da população àqueles que lhe interessavam, e os candidatos ao poder político local sabendo de tal controle se aliavam aos coronéis para poderem se eleger. Os coronéis tinham “função eleitoral”¹⁰⁶, sustentavam as máquinas eleitorais, e assim podiam

⁹⁸ Cf., FAUSTO Boris. *op. cit.*, p.162. Uma medida deu às províncias um aumento de autonomia, mas em 1840 uma re-interpretação, centraliza-se novamente o poder.

⁹⁹ *Ibid.*, p.180.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p.182.

¹⁰¹ *Ibid.*, p.183.

¹⁰² *Ibid.*, p.217.

¹⁰³ Boris FAUSTO, *op. cit.*, p. 261. “deliberadamente ela foi chamada de quase sempre de República Liberal. Fizemos isso, tendo em vista preceitos da Constituição que ela adotou e a ideologia dos setores que prevaleceram na organização do novo regime. Entretanto, a Primeira República recebeu outras designações. As mais sugestivas são as de República Oligárquica, República dos Coronéis, República do Café-com-leite”.

¹⁰⁴ Cf., FAUSTO Boris, *op. cit.*, pp.247 -249.

¹⁰⁵ Boris FAUSTO, *op. cit.*, p. 262.

¹⁰⁶ Victor NUNES LEAL, *Coronelismo, enxada e voto*, p.279.

consolidar seu poder no município¹⁰⁷. O coronelismo, apesar de ser diferente do modelo de patriarcalismo colonial, tem característica semelhante: a forte interdependência entre o poder privado e público. O que distingue o coronelismo é que este é “...um sistema político **essencialmente governista**.”¹⁰⁸ Como consequência desse modelo, quanto maior a dependência da comunidade, maior a probabilidade de vitória e manutenção dos governadores e prefeitos aliados aos coronéis.¹⁰⁹ Assim, o fortalecimento do poder público local, ao invés de diminuir o poder dos coronéis, fortalece as relações de interdependência entre o poder público e privado, com o aumento do poder de barganha, tanto do Estado como dos coronéis. Ou seja, benfeitorias locais serão realizadas somente seguindo o apoio do governador e seu coronel.¹¹⁰

É possível perceber a influência do poder local, consequência direta do republicanismo (federalismo), tanto na presença dos coronéis (poder local), como na forte postura da política regional (Minas e São Paulo). Segundo, Boris Fausto essa manutenção do poder se dá na estrutura econômica brasileira ainda agrícola¹¹¹ e na união entre governos e coronéis na busca de votos dentro de seus domínios. Essa relação entre o governo central favorecia os coronéis em benfeitorias em sua região e ajudava a sustentar o seu poder local.

O movimento tenentista, iniciado em 1922, teve grande impacto na revolução de 30 “colocando” no poder o gaúcho Getúlio Vargas, findando a política regional do café-com-leite. Getúlio Vargas tornou-se Presidente por voto indireto, e foi característica do seu governo o autoritarismo aliado ao populismo. O Estado Novo de Vargas foi uma volta total à centralização do poder (**à força**), o apoio das elites estava presente, pois o golpe, segundo elas, era inevitável.¹¹² Outro grupo elitista se aproximara do Estado, a burguesia industrial, pois fazia parte da política de Vargas o desenvolvimento industrial.¹¹³ No campo social, o período foi marcado pelos interesses de obter apoio dos trabalhadores (populismo) e da censura aos meios de comunicação.

¹⁰⁷Cf., NUNES LEAL, Victor. *op. cit.*, p. 279.

¹⁰⁸Victor NUNES LEAL, *op. cit.*, p. 280.

¹⁰⁹Cf., NUNES LEAL, Victor. *op. cit.*, p. 281.

¹¹⁰*Ibid.*, p.282.

¹¹¹Cf., FAUSTO Boris. *op. cit.*, p.281. A partir de 1930, a política de desenvolvimento diminuiu o poder econômico da aristocracia, mas como foi demonstrado não diminuiu a influência local dos coronéis.

¹¹²Cf., FAUSTO Boris. *op. cit.*, pp.338-366.

¹¹³*Ibid.*, p.337.

A constituição de 46 marcou a volta do período democrático, com a definição de uma república federativa, com atribuições para União, estados e municípios.¹¹⁴ O voto era secreto, obrigatório e para ambos os sexos, todavia, o voto dos analfabetos ainda era proibido. A tendência do governo de Dutra foi de redução da máquina estatal, ou seja, mais uma mudança de rumo para uma ala mais liberal.¹¹⁵ Este período foi de estabilidade democrática, inclusive com a formação de partidos e lideranças políticas e durou até 1964.

Em 64, os militares assumiram o poder, instalando um modelo autoritário. Consideravam Goulart como uma ameaça que levaria a implantação de um regime de esquerda no Brasil. Diminuiu-se o poder do Congresso, aumentou-se o poder do Executivo, voltando novamente à teoria de centralização do poder. O período foi de repressão extrema, principalmente entre 69 a 74, com censura dos meios de comunicação e fechamento do Congresso.¹¹⁶

As eleições democráticas aconteceram novembro de 1982. Nesta data, 48 milhões de brasileiros foram às urnas.¹¹⁷ Em 83, as campanhas para “diretas já”, defendiam a eleição direta do Presidente da República, porém, não obtiveram sucesso, assim em 1984, uma eleição indireta escolheu Tancredo Neves e José Sarney como Presidente e Vice, respectivamente. Tancredo faleceu em 21 de abril de 1985 e assumiu em seu lugar o Vice-Presidente, José Sarney. A Constituição Nacional foi aprovada em 1988 e garantiu a eleição direta para presidente em 1990.

Por meio dessa análise histórica é possível perceber algumas características constantes. Primeiro, o poder político dos grandes proprietários de terras que foi evidente desde o período colonial até mais ou menos 1930-40, e continua evidente em algumas regiões do país. Segundo, a relação direta desses proprietários com o poder central muitas vezes foi conflituosa, exigindo o aumento do poder da administração local, e muitas vezes harmoniosa, definindo juntos o rumo da política brasileira. Uma terceira característica é a grande força do poder central, mesmo havendo certa descentralização político-administrativa.

¹¹⁴Cf., FAUSTO Boris. *op. cit.*, p.399.

¹¹⁵*Ibid.*, p.403.

¹¹⁶*Ibid.*, p.480.

¹¹⁷*Ibid.*, p.508. Foi estabelecido o voto vinculado, no qual se devia votar em membros do mesmo partido em todos os níveis de governo, de vereador a governador.

2.6 O modelo político-administrativo brasileiro

O modelo governamental brasileiro é definido pela constituição de 1988 e é dividido em três poderes.¹¹⁸ “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta constituição.”¹¹⁹, diferentemente da constituição suíça, onde as unidades federativas são somente os cantões (estados).

A Constituição Brasileira garante autonomia aos estados e municípios, suas competências restringem-se àquilo que não é atribuição da união¹²⁰. A União e os Estados têm o poder de legislar, estabelecendo somente normas gerais.¹²¹ Outras competências, principalmente as municipais são enumeradas pela constituição¹²². Ou seja, as atribuições dos municípios são estabelecidas no sentido de completar e ajustar às normas federais ao âmbito local. Da mesma forma em que couber “As tarefas dos Estados devem ser **suplementares** às leis da constituição, mudanças no sentido de inovação não são permitidas.”¹²³

Sobre a autonomia dos municípios, a constituição define os pontos que o poder local tem competências,¹²⁴ determinando os campos de atuação. O capítulo IV da constituição Federal trata sobre os municípios e define suas atribuições no artigo 30:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

¹¹⁸ Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm

¹¹⁹*Ibid.*, Artigo. 18.

¹²⁰*Ibid.*, Artigo 25, § 1º.

¹²¹*Ibid.*, Artigo. 24.

¹²²Uadi BULOS, *Constituição federal comentada*, p. 527.

¹²³Cf., BULOS, Uadi Lammêgo. *op. cit.*, p. 500.

¹²⁴Uadi Lammêgo BULOS, *op. cit.*, p. 527.

- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual”.¹²⁵

2.6.1 Os três poderes brasileiros

O Poder Executivo, em nível federal, além da figura do presidente, eleito por voto direto a cada quatro anos (maioria absoluta)¹²⁶, é formado pelos ministérios, secretarias dos estados e órgãos federais.¹²⁷ As funções do Presidente são divididas em cinco setores, segundo o artigo 84 da Constituição Federal: **Chefia do Estado, do Governo, da Administração Federal**, atribuições constitucionais (**medidas provisórias**) e **delegar atribuições constitucionais**.¹²⁸

O nível Estadual do Poder Executivo é representado pela figura do Governador, com mandato de quatro anos¹²⁹ e escolhido por voto direto universal. Nos municípios a eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito é para mandato de quatro anos.¹³⁰

O poder Legislativo (Congresso Nacional) tem as funções de **atividades legislativas, deliberativas, fiscalizatórias, julgamento e controle da moralidade e atividades constituintes**. São dois órgãos responsáveis; o Senado Federal e a Câmara dos

¹²⁵Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm.

¹²⁶*Ibid.*, Artigo 76, inciso 2º.

¹²⁷Disponível em <http://www.brasil.gov.br/>, em 5 de maio de 2004.

¹²⁸Uadi Lammêgo BULOS, *Constituição federal comentada*, p. 803.

¹²⁹Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível na internet.

¹³⁰ *Ibid.*, Artigo 29.

Deputados.¹³¹ A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado e no Distrito Federal.¹³², por um período de quatro anos¹³³. Para o Senado Federal são eleitos “...representantes dos Estados e do Distrito Federal, segundo o princípio majoritário.”¹³⁴ Em nível estadual, o artigo 27 da Constituição define o número de deputados a ocuparem à assembléia legislativa estadual. Os eleitores dos municípios são representados na assembléia local pelos vereadores que possuem mandato de quatro anos.¹³⁵ Ainda neste poder, encontram-se os tribunais de contas da União, dos Estados e dos Municípios.

Os impostos da União são definidos pela Constituição, assim como os repasses de impostos da União aos estados e municípios e vice-versa. As diferenças marcantes sobre essa distribuição serão descritas no terceiro capítulo desta monografia, onde será salientada a rigidez do sistema que predetermina a porcentagem das receitas da União, Estado e Municípios que são repassadas uns para os outros.

2.7 As formas de participação popular direta no sistema legislativo

São três formas de participação semi-direta¹³⁶ popular nas decisões do Congresso Nacional: **a iniciativa popular, o referendun e o plebiscito**. No artigo 61, define-se como se dá a **iniciativa popular** no Brasil. “§ 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.”¹³⁷ O número total do eleitorado nacional: 115.254.113.¹³⁸ 1 % do eleitorado nacional corresponde a 1.152.541,13 ou seja,

¹³¹ Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível na internet. Artigo 44 e Cf., BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição federal comentada*, p 651-652

¹³² *Ibid.*, Artigo 45.

¹³³ *Ibid.*, Artigo 27 inciso 1º.

¹³⁴ *Ibid.*, Artigo 46.

¹³⁵ *Ibid.*, Artigo 29.

¹³⁶ Na suíça esses mesmos dispositivos de participação podem ser considerados **diretos**, um debate mais detalhado será feito no 3º capítulo.

¹³⁷ Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível na internet.

¹³⁸ Disponível em: <http://www1.tse.gov.br/>, em 10 de maio de 2004.

para dar entrada ao processo de iniciativa popular são necessárias mais de 1 milhão de assinaturas. Além de um por cento das assinaturas, é necessário que estejam distribuídas em pelo menos 5 estados, em cada um deles é preciso 0,3 % de assinaturas do total geral de eleitores. A tabela a seguir mostra alguns exemplos.

Tabela 1 – Números de Eleitores de determinadas Unidades da Federação e seus respectivos 0,03%

UF escolhidas	Nº. de eleitores	3/10 de eleitores por 100
DF	1.518.437	4.556
Amazonas	1.524.727	4.575
São Paulo	25.655.553	76.967
Rio de Janeiro	10.213.518	30.641
Rio Grande do Sul	7.352.139	22.057
Pará	3.569.333	10.708
Maranhão	3.391.814	10.176
Acre	369.786	1.110
Piauí	1.848.292	5.545
Amapá	290.101	808
Roraima	208.524	626
Tocantins	785.397	2.358
Ceará	4.805.259	14.416

Fonte: Disponível em: <http://www1.tse.gov.br/> em 10 de maio de 2004, tabela do autor.

O **referendo** é um dispositivo no qual uma proposta ou mudança na lei é enviada à população para aprovação. Caso seja a aprovada pelos eleitores a lei passa a vigorar.¹³⁹ Outra possibilidade de participação é o **plebiscito**, quando a Câmara pede à população que se manifeste por meio do voto sobre uma ou mais questões. Essa votação antecede a elaboração de uma lei.

A Constituição cita no capítulo III, artigo 27, § 4º que “A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual”. Apesar deste artigo estar na Constituição, não há lei complementar ou outra que defina os procedimentos e requisitos para a iniciativa popular à nível local.

¹³⁹Uadi Lammêgo BULOS, *op. cit.*, p. 659.

A mesma iniciativa popular existe a nível municipal e está disposta no Artigo 29, estabelecendo que a iniciativa popular municipal necessita de **manifestação** de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado.

Resumindo, a estrutura do modelo político-administrativo brasileiro não possui uma forma totalmente centralizada. A Constituição estabelece certo grau de autonomia aos estados e municípios, o que lhes permitem agir a nível local. Por outro lado, a Constituição enumera diversas formas de competências exclusivas da União e algumas compartilhadas com as unidades da federação. Isto sobrecarrega de atribuições o poder central. Esta relação é estabelecida da União para os estados, enquanto no sistema suíço, novas competências somente são dadas ao poder central com o aval da maioria populacional e dos cantões. Esta relação entre as unidades da federação e os municípios serão analisadas no capítulo seguinte. É evidente que há maior participação da população local suíça nos assuntos políticos da comunidade, a estrutura administrativa suíça permite uma intensa participação popular. Todavia, esta participação popular não se deve somente a fatores históricos ou legais, mas também a fatores como tamanho populacional e organização administrativa. No Brasil o voto é instrumento principal para a participação em nível nacional, principalmente na escolha dos representantes. Apesar de alguns dispositivos de participação como a iniciativa popular e referendo o serem comuns aos dois modelos suíço e brasileiro, seu uso é bem mais freqüente na Suíça. No Brasil, até hoje, apenas uma lei foi aprovada por iniciativa popular. A lei nº. 9840 de 28/09/1999, contra a corrupção eleitoral. Na Suíça, 118 iniciativas populares foram a votação popular, entre 1848 e 1996, sendo que 12 foram aprovadas e 106 foram reprovadas pelo povo. Outras 19 foram aceitas como contrapropostas.

O referendo tem uso diferenciado no Brasil e na Suíça. Na suíça, por ser de caráter obrigatório para qualquer mudança na legislação federal, seu uso é bem constante. 171 vezes, desde 1848 até 1996.¹⁴⁰ Por outro lado, a necessidade de aprovação popular e cantonal constante faz com que muitos procedimentos importantes tenham seu andamento prejudicado, precisando passar por votação e reformas várias vezes antes de ser aprovado. Todos estes aspectos descritos neste capítulo serão debatidos e comparados no capítulo 3 desta monografia.

¹⁴⁰Cf., WOLF, Linder. *op. cit.*, p.99.

CAPÍTULO 3 - EXPERIÊNCIAS DEMOCRÁTICAS DE PARTICIPAÇÃO DIRETA NA POLÍTICA DOS ESTADOS BRASILEIROS E SUIÇOS.

Procurando responder as questões levantadas no fim do primeiro capítulo, serão analisados nesta etapa da monografia, por intermédio dos autores utilizados na análise teórica da democracia, os fatores que promovem a participação do indivíduo na política em ambos os países.

3.1 Nação

A formação do sentimento de Nação brasileira por intermédio da Proclamação da Independência do Brasil, diferentemente do modelo suíço, não parte da vontade individual dos estados ou da soma das vontades individuais dos cidadãos, mas sim do próprio poder central. No modelo suíço a formação do Estado parte de baixo para cima, em que os povos dos Cantões, para a manutenção da soberania, decidem se unir. O processo brasileiro acontece de cima para baixo, ou seja, o poder central do “Brasil” decide se proclamar independente do domínio português. Mesmo na Proclamação da República, apesar da explosão de revoltas populares, a República é proclamada por um grupo de militares e não pelo povo. Em suma, na formação do Estado Brasileiro, por mais descentralizados que pudessem ser os governos locais, aliada à dificuldade do poder central em controlar os assuntos locais, a estrutura sempre possuiu uma forte tendência centralizadora. Vem daí o sentimento nacional do “Brasil gigante”.

Ao analisar a formação histórica dos Estados Nacionais suíço e brasileiro é interessante notar o modo como se formou a noção de nação. Segundo, Hobsbawm o surgimento da nação é consequência da formação do Estado Moderno, ou seja, características comuns a um grupo de pessoas são legitimadoras da união de grupos humanos sob a forma de um Estado-Nação.¹⁴¹ Todavia, características étnicas e culturais não são condições exclusivas para a formação de um Estado, e é o que se pode perceber no nascimento do Estado suíço que não obedeceu a uma ordem clara de agrupamento étnico. As línguas e as religiões dos povos dos cantões não eram características que os uniam como suíços. No caso suíço a função política teve grande importância na formação de um Estado

¹⁴¹ Cf., HOBBSAWN, Eric J. *Nações e Nacionalismo desde 178*, pp.27-56

comum. Primeiro, a disputa por autonomia política e, segundo, a característica democrática participativa de cada cantão era sinais comuns a todos eles.

Conforme já foi definido no segundo capítulo, o que define os suíços como nação é sua origem local, isto é, antes de ser suíço o cidadão é originário de uma comuna.¹⁴² O apego à autonomia cantonal e comunal e a seus regimes democráticos é que permitiu o surgimento dessa característica unificadora. Isto é, a característica que une todos os suíços à idéia de nação é a sua própria política e administração.¹⁴³ A origem comunal do cidadão e sua relação com a comunidade de origem fazem com que a idéia de política se confunda com o próprio conceito de administração local.¹⁴⁴ Em suma, a união suíça, em forma de federação, surgiu da reivindicação de liberdade para administrar seus negócios locais.¹⁴⁵ A centralização político-administrativa era indesejável à população, pois minaria sua forma uníssona de participação política local.

O que é comum a esses dois processos de formação de Estado-Nação é a presença do patriarcalismo. Assim como no Brasil, as aristocracias suíças locais tiveram forte influência na formação política. A política da Confederação Suíça (centralização do poder cantonal antes da Formação da Federação Helvética) era de base absolutista, e era comandada pelas aristocracias. Os cantões ainda soberanos (não englobados pela Confederação) viam sua autonomia administrativa ameaçada pelo avanço dessa confederação. A partir de 1848, as famílias dominantes perderam o rumo político e a constituição resgatou a autonomia tradicional dos cantões.¹⁴⁶

As estruturas patriarcais brasileiras, no entanto, levaram à formação de um modelo político pouco democrático. A relação entre poder privado local (elite) com poder público esteve sempre presente na estrutura político-administrativa brasileira. Desde a época do Brasil Colônia até o Período Imperial, o poder político privado era representado pela elite dominante proprietária de terra (patriarcalismo). Uma estrutura econômica agrária brasileira favorecia a manutenção de poder na mão dos latifúndios. Na passagem para a República essa estrutura obteve uma mudança de rumo pois a estrutura do Estado já era desenvolvida

¹⁴²Cf., SIEGFRIED, André. *Suíza um exemplo de democracia*, p. 112. O indivíduo só é cidadão suíço quando têm uma comuna de origem.

¹⁴³*Ibid.*, p.113. A origem do modelo participativo suíço vem da união da comunidade local, da administração coletiva dos interesses e bens gerais.

¹⁴⁴*Ibid.*, p.108. A política se resume à administração.

¹⁴⁵*Ibid.*, p.108.

¹⁴⁶*Ibid.*, p. 133.

e estabilizada, evitando qualquer tentativa de mudança drástica pelo poder privado.¹⁴⁷ A estrutura econômica brasileira passava por uma transição, por meio do desenvolvimento urbano, ocasião em que a aristocracia rural deixava de ser a classe economicamente mais importante.

O patriarcalismo brasileiro não é causa única da falta de participação popular na política. Mas é evidente que a manutenção por tanto tempo desse modelo no Brasil fez com que as visões de democracia e de política fossem deturpadas: primeiro, pela característica negativa que é dada à política como simples troca de favores e, segundo, como algo obscuro, em que só participam as elites. A dependência política do cidadão comum reflete no seu desinteresse por assuntos políticos e nas estruturas administrativas elitistas presentes no país. “A ausência da dimensão *pública* (grifo da autora) nas ações do Estado, nos seus diferentes níveis e esferas, tem marcado o exercício de sua intervenção na vida social”.¹⁴⁸ Não existe a esfera pública (de todos), a política resume-se na relação entre elite e Estado.

A Suíça possuía estruturas democráticas em nível local muito antes da sua união em uma só Nação. O Brasil possuía também um modelo descentralizado no Período Colonial. Todavia, esse modelo de administração colonial brasileiro ocasionado principalmente pela larga extensão territorial, não levaria necessariamente à construção de um modelo político e administrativo democrático.

A teoria absolutista do período tomou rumos diferenciados no Brasil e na Suíça, mas em ambos os “países” a teoria tinha a intenção de centralização do poder. O absolutismo suíço buscava a concentração de poder nas mãos da Confederação (de base aristocrática), mas foi controlado pela ideologia de autonomia dos cantões. Já no Brasil, o absolutismo baseou-se num “acordo” entre oligarquias e o poder central para a manutenção do poder, a fim de se evitar reformas populares.

As comparações históricas são fundamentais para mostrar qual o rumo que as teorias absolutistas, liberais e republicanas tiveram no Brasil e na Suíça e também para demonstrar que características históricas, tanto brasileiras quanto suíças foram determinantes para a formação de seus modelos político-administrativos. Mais do que consequência da Constituição de 1848, o modelo de democracia suíça parte de uma

¹⁴⁷Cf., NUNES LEAL, Victor. *Coronelismo, enxada e voto*, p.279.

¹⁴⁸Raquel RAICHELIS, *Esfera Pública e conselhos de assistência sócia: caminhos da construção democrática*, p. 67.

formação sócio-histórica que tem suas bases na participação popular, na política de administração de assuntos locais e na manutenção da autonomia local. Por outro lado, a formação do Estado Brasileiro, mesmo com estruturas descentralizadas caminhou em direção à centralização com forte base nas elites locais. O modelo democrático brasileiro estabelecido entre constantes centralizações e descentralizações sempre tendeu para a centralização político-administrativa.¹⁴⁹

O debate sobre a descentralização político-administrativa tem como intenção salientar que estruturas políticas descentralizadas são muito importantes para permitir o funcionamento de um modelo de participação popular na política, mas não é condição única. Um modelo administrativo descentralizado sem as instituições de participação não permite o funcionamento de um modelo democrático,¹⁵⁰ apenas concentra o poder político nas elites.

A Constituição suíça de 1848 abriu espaço para que a participação popular na política local tornasse nacional. No Brasil, o marco democrático é a Proclamação da República e sua posterior sedimentação democrática com a promulgação da Constituição de 1988. A Constituição Brasileira, apesar de estabelecer um sistema de Estados Federados à União, manteve sua estrutura histórica de centralização política e administrativa, que de certa forma apresenta um entrave ao desenvolvimento democrático.¹⁵¹ A estrutura não centralizada suíça favorece a estruturação de meios de participação política direta em nível local. A participação da política nacional suíça se dá por meio do voto constante nas decisões políticas nacionais. Deste modo, o posicionamento do cidadão suíço em relação à política se dá de maneira diferenciada.

3.2 Cidades – brasileira e suíça.

A Constituição brasileira de 1988 permitiu maior interação entre a sociedade civil e o Estado,¹⁵² trouxe um novo debate sobre cidadania ao Brasil. Segundo Maria Vitória Benevides, “... o cidadão além ser alguém que exerce direitos, cumpre deveres e goza de

¹⁴⁹Cf., FAUSTO, Boris. *A história do Brasil*.

¹⁵⁰Cf., JACOBI, Pedro. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*, p. 37.

¹⁵¹*Ibid.*, p. 33.

¹⁵²*Ibid.*, p. 19.

liberdades em relação ao Estado, é também titular, ainda que parcialmente, de uma função ou poder público.”¹⁵³ A identidade cidadina traz consigo mais que a idéia de direitos e deveres, insere no contexto social a questão da participação política do indivíduo, já que “... a soberania popular é essencial para a democracia”¹⁵⁴

Como foi demonstrado, a participação cidadã suíça na política é um fator histórico presente no povo, mesmo antes da unificação. Dessa forma, a constituição suíça confirma os valores participativos locais, ampliando-os em nível nacional nos artigos 138, 139 e 6º trata das responsabilidades individuais e coletivas do cidadão: “Toda pessoa é responsável por si mesma e contribui, conforme a sua capacidade, para a consecução das tarefas no Estado e na sociedade.”¹⁵⁵ A constituição suíça apenas confirma uma condição pré-existente de participação popular, ratifica um condição histórica. Já a Constituição Brasileira insere legalmente novos conceitos de cidadania. Entende-se, todavia, que a simples inserção legal não garante a ação participativa do cidadão, visto que ele não possuía esta cultura política.

Entende-se que as formas participativas praticamente inexitem na cultura política do cidadão brasileiro. Contudo, a Constituição de 1988 possibilitou o crescimento da construção de conceitos participativos, possibilitando anexá-los ao conceito de cidadania. No entanto, nota-se que esse caminho ainda não foi percorrido. Apesar de existirem garantias de direitos e deveres, não há dispositivos constantes que permitam ainda a verdadeira participação popular. Ao comparar dessa forma os modelos político-administrativos suíço e brasileiro é preciso ter em mente essa diferença marcante de concepção de governo, Estado e política pelos cidadãos e políticos brasileiros e suíços.

3.3 A centralização brasileira e a descentralização suíça

Apesar de serem duas Federações, os modelos político-administrativos suíços e brasileiros possuem peculiaridades que levam a diferentes formas de participação popular

¹⁵³ BENEVIDES, Maria Victória. *Cidadania ativa* em: Pedro JACOBI, *Políticas sociais e ampliação da cidadania*, p. 22.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 22.

¹⁵⁵ SUÍÇA. Constituição (1848). Constituição da Confederação Suíça: promulgada em 12 de setembro de 1848, disponível em http://www.eda.admin.ch/brasilvia_emb/p/home/ch/state/const.html, em 30 de maio. Artigo 6º.

na política e diferentes formas de administração. Ao comparar a autonomia política dos estados e municípios brasileiros em relação aos cantões e comunas suíças é possível perceber um maior grau de ingerência do poder central brasileiro sobre as unidades da federação, do que o mesmo no caso suíço.

As competências dos estados e municípios brasileiros conferem a eles autonomia política e administrativa, desde que não atuem nos campos vedados pela Constituição. As liberdades cantonais e comunais suíças são estabelecidas da mesma maneira, são restringidas somente pelas competências dadas ao poder central. Já na Constituição brasileira há delimitações de assuntos que são de exclusividade da União, na qual nem estados e municípios possuem competências. Assim sendo, a afirmação quanto à plenitude da liberdade municipal brasileira pode ser questionada. A Constituição brasileira busca a definição exata dos pontos de competência da União, evitando uma descentralização exagerada da administração.¹⁵⁶

No caso suíço, Linder define a relação entre Federação e cantão:

- “Cantões são exigidos a respeitar e implementar a Lei Federal. Todavia, o princípio de que a lei federal é superior à lei cantonal, não se aplica às políticas do cantão. Políticas Cantonais não podem ser interrompidas por uma implementação de lei federal.”¹⁵⁷

O modelo administrativo suíço define atribuições gerais da Federação, cabendo aos cantões seguir esses preceitos:

- Os cantões devem ser Republicanos e Democráticos, e respeitar a separação dos poderes. Cabe à Assembléia Federal (legislativo), aprovando emendas às competições cantonais, assegurar que as Instituições cantonais sigam os padrões da Lei Federal.

¹⁵⁶ É importante salientar que uma descentralização exagerada pode se tornar ruim, pois pode desestabilizar a administração como um todo, ou a organização da União. Determinar um nível exato de descentralização não é intenção dessa monografia, mas é um importante aspecto que merece consideração em trabalhos futuros.

¹⁵⁷Wolf LINDER, *op. cit.*, pp. 44.

- Os cantões devem observar os direitos dos cidadãos dispostos na constituição federal. Deve haver meios legais para que esses direitos sejam trazidos à Corte Federal **por qualquer cidadão**.¹⁵⁸

A definição de competências da Federação suíça obedece a uma lógica bem clara: dar competência ao poder central de **coordenar, fiscalizar** e dar **diretrizes** às políticas cantonais, e somente em alguns campos exercer poder direto para proteger o interesse local e federal. Por costume, esta mesma relação de autonomia entre cantão e federação se estabelece também entre comuna e federação. Essa autonomia se faz presente, por exemplo, na livre execução de políticas locais, além das diversas atribuições dadas aos cantões pela Constituição suíça. Salienta-se ainda a necessidade de se respeitar a autonomia local, dando-se direito de se fazer representar perante a Federação. Artigo 45 da constituição diz que o cantão faz parte da “...formação de vontade da Confederação:”

“1 - De acordo com o que está prescrito na Constituição Federal, **os cantões participam na formação da vontade da Confederação**, especialmente no tocante à legislação.”

“2 - A Confederação informa os cantões em tempo e amplamente sobre seus projetos; **ela os consulta no que tange a seus interesses**.”

A comuna não é descrita na Constituição suíça, fala-se apenas em um poder municipal quando afirma que deve-se estar atendo às peculiaridades dessas regiões, cidades e ou vilas. Segundo Linder, a soberania da comuna segue somente o costume, são eles: o direito de existir com o livre direito; direito soberano de se unir a outras comunas ou continuar independente (direito este que não pode ser retirado pelos cantões); o livre direito de escolha, baseado na legislação cantonal, da melhor maneira de administração e estrutura política; o direito de impor impostos segundo suas necessidades e a liberdade de ação nos assuntos que não são de incumbência do cantão.¹⁵⁹

Ademais, no texto da constituição é estabelecida a obrigação de relação, de cooperação entre o cantão e a Federação; O artigo Art. 44º da constituição suíça afirma que:

¹⁵⁸Wolf LINDER, *op. cit.*, pp. 43-44.

¹⁵⁹*Ibid.*, p. 49

“A Confederação¹⁶⁰ e os cantões se **apóiam mutuamente** no cumprimento das suas tarefas e **cooperam** entre si.”¹⁶¹

Na Suíça, a atribuição de **execução** de planos (políticas) regionais são, na sua maioria, de competência das administrações cantonais e comunais, cabendo ao poder central somente a **fiscalização** do andamento do plano ou **determinação das diretrizes** (o plano comunal pode ser fiscalizado e auxiliado também pelo cantão).¹⁶² A constituição suíça delimita os planos regionais que podem ser realizados pela Federação. O modelo de autonomia das unidades suíças é restritivo no sentido de serem coordenadas e mais ou menos harmonizadas por algumas políticas nacionais e cantonais. Por outro lado, evita-se a todo custo a ampliação do poder central em assuntos de interesses locais. Novas atribuições da Federação somente serão aprovadas por *referendum* nacional. Isto é, qualquer nova atribuição que centralize a administração deve passar por consentimento da maioria da população e a maioria dos cantões.

A Constituição brasileira mantém a relação de liberdade de implementação de lei federal pelos estados e municípios brasileiros, por outro lado, buscou a manutenção da centralização do poder, evitando atribuir plena liberdade aos estados e municípios. Já a constituição suíça evita a centralização da administração, condicionando a aplicação de novas políticas nacionais centralizadoras à aprovação popular e cantonal e estabelece um sentido maior de cooperação. O modelo de coordenação entre o cantão e poder central suíço também existe na Constituição brasileira, todavia, pouco se observa a aplicação dessa cooperação no modelo brasileiro.¹⁶³

Em conseqüência formação histórica diversa de ambas as Federações, a manutenção de políticas centralizadas na União é uma das grandes diferenças entre Brasil e Suíça. O modelo brasileiro sempre buscou a centralização do poder, já o modelo suíço evitou esse processo. “A Constituição de 1988 promoveu uma descentralização que beneficia especialmente os Municípios, mas a identificação de competência e atribuições gera um descompasso entre os avanços possíveis no plano das transferências financeiras, e os

¹⁶⁰ Constituição da Confederação Suíça: promulgada em 12 de setembro de 1848, disponível em http://www.eda.admin.ch/brasilia_emb/p/home/ch/state/const.html, em 30 de maio. A constituição traduzida utiliza o termo confederação, enquanto livro de Wolf Linder utiliza o termo Federação.

¹⁶¹ *Ibid*, artigo 44.

¹⁶² Cf., LINDER, Wolf. *op. cit.*, pp. 56-59.

¹⁶³ Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível na internet. Artigo 23, parágrafo único.

entraves à sua ação institucional-administrativas provocam um esvaziamento de sua legitimidade”¹⁶⁴ O que se percebe é que há necessidade de se definir claramente quais competências são da União, dos Estados e dos municípios. Num primeiro momento essa indefinição de atribuições induz a se acreditar que imperfeições na Constituição sejam a causa única dessa dubiedade, mas o que se constata é que a falta de cooperação entre as unidades é também responsável por essa indefinição de competência. Como consequência, esse esvaziamento da legitimidade municipal e estadual intensifica o processo de centralização e, com isso, as unidades tornam-se dependentes de políticas centrais, causando o inchaço da administração.

A medida brasileira de dotar a União do poder de ação em nível local pode se mostrar prejudicial ao andamento dos projetos e planos, devido principalmente à grande extensão territorial do país, além de prejudicar a participação popular local. A participação da União na **execução** do processo regional dificulta a visualização de peculiaridades locais, pois cada região possui necessidades específicas. Em muitos casos dentro de uma mesma região as necessidades municipais são diferentes. A Constituição suíça salienta essas diferenças em seu artigo 50: “... Para isto¹⁶⁵, leva em consideração as condições peculiares das cidades e das aglomerações, bem como das regiões montanhosas.”

Dessa maneira, o modelo suíço de implementação local de políticas federais parece muito mais saudável economicamente, administrativamente e politicamente, isto porque permite a participação maior do poder local, possibilita um acerto maior das necessidades locais e diminui a máquina administrativa da União, reduzindo assim a burocracia e os custos públicos.

Do ponto de vista de participação, os processos locais permitem maior interação da população entre si e com sua realidade. Se a execução for de obrigação do poder local, mudanças de curso relacionadas a problemas práticos de execução podem ser mais fácil e rapidamente alterados pelo poder público local. Um processo mais rápido de resolução de problemas daria ao cidadão comum maior “eficácia política”¹⁶⁶, um sentimento maior de

¹⁶⁴ Pedro JACOBI, *Políticas sociais e ampliação da cidadania*, p. 45.

¹⁶⁵ Constituição da Confederação Suíça: promulgada em 12 de setembro de 1848, disponível na internet. Artigo 50. “Nas suas *ações*, a Confederação atenta às possíveis consequências para os municípios.”

¹⁶⁶Cf., PATEMAN, Carole. *op. cit.*, p. 66.

capacidade de participação política, tendo em vista a possibilidade e conseqüente execução de suas exigências e necessidades. Por outro lado, a definição de diretrizes pelo poder central é fundamental para diminuição das diferenças entre as regiões. Dentro dessa prática, ao se estabelecer condições mínimas de saúde e educação, por exemplo, permite-se a diminuição das desigualdades entre as regiões. Observando as questões levantadas no fim primeiro capítulo percebe-se que a descentralização política é fundamental para que se estabeleça meios de participação local, pois aproxima o indivíduos dos assuntos do dia-a-dia da administração local.

Em suma, apesar do grau de autonomia das unidades da Federação brasileira, a presença do poder central é muito forte. A autonomia local no modelo brasileiro partiu do poder central, isto é, coube ele delimitar os poderes das unidades da federação. No caso suíço, a autonomia local parte da própria auto-determinação da comuna e do cantão, ou seja, de baixo para cima. Conforme o artigo 47 da constituição suíça, “A Confederação **preserva** a independência dos Cantões.”¹⁶⁷ Essa autonomia político-administrativa, conforme foi mostrado, tem um papel fundamental na fomentação da participação cidadã em nível local. É importante notar que a dependência administrativa do município brasileiro não se deve somente à fatores legais, mas também a fatores econômicos.

3.4 Autonomia econômica da unidade administrativa.

A falta de auto-sustentação de recursos por parte dos municípios brasileiros mina sua liberdade de administração já que necessitam da liberação de recursos dos estados e da Federação. O artigo 18, inciso 4º da Constituição brasileira regula o estabelecimento de novos Municípios: “§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos **Estudos de Viabilidade Municipal**, apresentados e publicados na forma da lei.”¹⁶⁸

¹⁶⁷ Constituição da Confederação Suíça: promulgada em 12 de setembro de 1848, disponível na internet.

¹⁶⁸Uadi Lammêgo BULOS, *op. cit.*, p. 451.

Embora a lei tenha tentado reprimir a proliferação exagerada de municípios, era necessário manter o princípio de autonomia municipal e a liberdade de criação de novos. Todavia a lei não conseguiu evitar de maneira eficiente que municípios sem auto-sustentação fossem criados. Assim sendo, muitos municípios necessitam constantemente de repasses do Fundo Nacional de Participação dos Estados e Municípios. Segundo Paulo Napoleão, o estudo de viabilidade refere-se mais à verba do Fundo Nacional do que ao cálculo econômico sobre uma provável auto-sustentação do município.¹⁶⁹

A necessidade em se analisar mais a fundo a relação econômica do município com a União e os estados visa mostrar que a autonomia política do município, que permite maior participação popular local, passa também por uma maior autonomia financeira. A Constituição brasileira nesse sentido determina especificamente a porcentagem dos repasses da União para os estados e municípios e vice-versa, no entanto, peca ao omitir o debate sobre auto-sustentação econômica do município.

Na administração econômica suíça, assim como na brasileira, busca-se a sustentação de estados e municípios mais “pobres” com recursos da União e dos demais estados. Mas no modelo suíço é mais clara a busca de incentivo ao desenvolvimento municipal e estadual, a busca por auto-sustentação, visando diminuir a necessidade por recursos supra-municipais e conseqüentemente o aumento da arrecadação federal como um todo.¹⁷⁰ A compensação financeira, como é chamada, é um repasse de verbas da Federação suíça aos cantões para permitir um melhor equilíbrio das contas e promover o desenvolvimento.

Apesar da evidente autonomia dos municípios brasileiros para a administração de políticas locais, a falta de autonomia econômica faz com que o município seja dependente do poder central. A falta de delimitação clara da ação do poder da União e das Unidades Federativas visou muito mais uma manutenção do poder na União. A formação suíça simplesmente impede que esse processo de centralização se intensifique, se não por vontade popular.

Segundo Dahl, a economia pode causar um considerável efeito na democratização de um governo. Uma economia descentralizada facilita o desenvolvimento democrático. Dahl concorda com a teoria de que o poder corrompe, e acrescenta que acompanhado de

¹⁶⁹Cf., SILVA, Paulo Napoleão N.da. *Breves comentários à constituição Federal*, pp.264-267.

¹⁷⁰Cf., LINDER, Wolf. *op. cit.*, pp.60-62.

controle de recursos econômicos do Estado, o governante tem em suas mãos uma grande força para se manter no poder. Desta forma, Estados mais descentralizados, nos quais os líderes tiveram pouco acesso aos recursos, obtiveram maior êxito em manter uma estrutura mais democrática.¹⁷¹

A busca por autonomia econômica e política dos estados e municípios é fundamental para gerar maiores possibilidades de auto-administração local e, por conseguinte, maior participação. Um exemplo claro dessa auto-administração político-econômica suíça é o recolhimento e distribuição do seguro social (aposentadoria) cantonal. Todo o processo de depósito de contribuição e repasse aos trabalhadores é regulado e executado pela administração comunal. Caso esta não possua meios de auto-sustentação, o cantão (responsável pela fiscalização juntamente com a Federação), busca meios de ajustes das contas por meio da compensação financeira.¹⁷²

3.5 A administração comunal: uma questão territorial, populacional e administrativa.

Comparando os sistemas municipais brasileiros e suíço é possível notar que a extensão territorial, mais do que uma característica que facilite a implementação do modelo de administração suíça (quanto a execução de políticas nacionais) é uma característica que do ponto de vista de praticidade administrativa deveria forçar a descentralização do poder da União (Brasil), ao invés de intensificá-la. Ou seja, a argumentação de que o modelo de administração suíço descentralizado só funcione devido à pequena extensão territorial do país não é o ponto principal dessa argumentação e sim que esse mesmo modelo aplicado em um país de grande extensão territorial poderia melhorar o funcionamento administrativo. Além da agilidade de execução de políticas, da diminuição da burocratização e demais níveis administrativos envolvidos, o processo intensificaria a possibilidade de participação popular. Outro importante aspecto é que uma participação intensa do cidadão, aliada à diminuição dos níveis administrativos poderia diminuir desvios de dinheiro público. Além da fiscalização, os outros cantões também (quando necessário) repassam verbas de sua própria arrecadação, exige-se desta forma prestação de contas. A

¹⁷¹Cf., DAHL, Robert. *op. cit.*, p.188.

¹⁷²Cf., LINDER, Wolf. *op. cit.*, p. 62.

administração cidadã da comuna permite fiscalização em nível local devido a participação constante. As administrações das comunas podem ser diferentes de acordo com o número de habitantes e o quadro a seguir sistematiza essas diferenças:

Quadro 1- Governo local: As instituições.¹⁷³

Poder	Comunas Pequenas	Comunas Grandes
Legislativo	<p><u>Assembléia dos Cidadãos</u></p> <p>Todos os cidadãos que vivem na comuna têm o direito de participar da Comuna.</p> <p>A Assembléia do Plenário decide sobre as propostas submetidas pelo Conselho Executivo da Comuna ou por um cidadão. Todas as questões importantes podem ser debatidas.</p>	<p><u>Parlamento Comunal</u></p> <p>Eleito pelo povo. “democracia semi-direta”.</p> <p>Decisões importantes devem ser aprovadas por voto (referendum). Outras decisões podem ser desafiadas por um referendum opcional. Nas Comunas da maioria dos Cantões existe o direito de propor uma iniciativa para votação popular.</p>
Executivo	<p>Um <u>Conselho Colegiado</u>, eleito diretamente pelos cidadãos (exceção : Cantão de Neuchâtel, onde o Parlamento Comunal é que aponta o Conselho Executivo</p>	
Executivo	<p>Membros que trabalham meio expediente normalmente não assalariado. Afiliação ou não a um partido tem pouca significância.</p>	<p>Membros profissionais. A afiliação a um partido tem muita significância.</p>
Administração	<p>Depende totalmente ou parcialmente de voluntários não profissionais</p>	<p>Administração Profissional com recursos.</p>

Fonte: Wolf LINDER, *Swiss democracy*, p.53 (Box 2.3)

Observe que em comunas com baixa população os cidadãos podem participar diretamente das decisões do legislativo, já que é dado a qualquer cidadão o direito de participar ativamente da assembléia legislativa. Em comunas maiores, os parlamentares

¹⁷³ Salvo indicação em contrário, as traduções em língua inglesa são do autor.

comunais são eleitos pelo povo. As decisões importantes são enviadas ao povo para aprovação por *referendum*. Nesses cantões, apesar do cidadão não necessariamente participar ativamente como membro da Assembléia, pode propor uma iniciativa popular que vai diretamente à votação da comuna, sem a necessidade de recolhimento prévio de assinaturas. Em comunas pequenas, muitas vezes cidadãos trabalham em funções administrativas durante meio expediente. Nessas comunas não há função de prefeito, os componentes do órgão colegiado são escolhidos diretamente pela população. Linder observa que em cantões franco-suíços algumas tradições democráticas suíças como a iniciativa popular são menos conhecidas e usadas.¹⁷⁴ Entende-se que o governo ou a constituição suíça não força a democracia, deixa que cada cantão descida a melhor forma de administração política. Ademais, afirma que mesmo em comunas pequenas a representação se faz presente por intermédio de um conselho executivo e ou legislativo. Ou seja, a função representativa não pode ser eliminada pois é parte da eficiência administrativa com foi relato no primeiro capítulo, sob a ótica de Dahl.

A questão populacional nesse aspecto de participação popular é fundamental tendo em vista a dificuldade de participação ativa do cidadão comum em comunas com grandes populações. De acordo com dados de 2002, do órgão de estatística da Suíça, a maior comuna da Suíça é a de Zurique, com uma população de 342.518 habitantes, e a menor, Corippo, possui apenas 22 pessoas¹⁷⁵. A média da população das comunas é de aproximadamente 2500 habitantes. 98,9% das comunas suíças têm até 20.000 habitantes. São apenas 47 comunas com mais de 20.000 habitantes e representam pouco mais de 1% do número de comunas.

¹⁷⁴ Wolf Linder, *op. cit.*, p.53

¹⁷⁵ LÜBER, Norbert. **Swiss voters** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <junior@deboa.com> em 11 maio 2004.

Tabela II – Porcentagem de comunas e municípios por número de habitantes

País	Suíça		Brasil	
	Comunas	Porcentagem	Municípios	Porcentagem
Até 10.000	2746	<u>95,8%</u>	2.646	<u>47,97%</u>
De 10.001 à 20.000	88	<u>3,07%</u>	1.382	<u>25,1%</u>
Até 20.000	2834	<u>98,9%</u>	4.024	<u>73,03%</u>
De 20.001 até 50.000	23	0,8%	958	17,4%
De 50.001 até 100.000	3	0,1%	301	5,47%
Acima de 100.000	5	0,17%	224	4,07%
Total Aproximado de comunas	2865	100%	5507	100%

Fonte: Tabela do autor

Dados suíços disponíveis no *web-site* oficial de estatística do governo suíço em: http://www.statistik.admin.ch/stat_ch/ber01/etfr01.htm no dia 30/05 - Informações de 2001

Dados brasileiros disponíveis no site SIDRA do IBGE em <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/> no dia 30/05 – Tabela 1290. Informações de 2000 .

No Brasil, a quantidade de municípios com até 10.000 habitantes corresponde a 47.97 % do número total. Apesar de aparentemente alto, comparando-se à porcentagem suíça, esse número representa quase a metade. Quando analisado até 20.000 habitantes a diferença cai um pouco. Todavia, quase a totalidade de comunas, 99% aproximadamente, não ultrapassam 20.000 habitantes.

Estes aspectos populacionais, aliado à autonomia comunal, aos aspectos históricos, dentre outros é que possibilitam a estruturação desse modelo político administrativo suíço com grande participação popular. Em seguida serão analisados os dispositivos de participação baseados nessa distribuição populacional suíça.

3.6 O voto

O voto é o dispositivo que permite contabilizar a vontade popular. Além do voto popular para presidente, senador, deputado federal, governador, deputado estadual, prefeito

e vereador, a Constituição brasileira estabelece outras formas de participação, conforme descritas no capítulo 2 desta monografia. A iniciativa popular, componente dos modelos democráticos brasileiro e suíço, consiste no recolhimento de assinaturas de eleitores para encaminhamento de proposta de lei para as Câmaras.

A iniciativa popular no Brasil requer o recolhimento de assinaturas de 1% dos eleitores distribuídos em pelo menos 5 estados, e que em cada estado tenha no mínimo 0,3% de assinaturas do total de eleitores dos estados. Na Suíça, a iniciativa popular demanda somente 100.000 eleitores, não importando a qual cantão pertençam.

Observando o quadro abaixo, é possível perceber que proporcionalmente o número de assinaturas necessárias para confirmar o pedido popular na suíça é maior que o brasileiro, pois corresponde a 1,35% da população e 2,08% dos eleitores.

Tabela III - Relação população total x iniciativa popular e eleitores x iniciativa popular.¹⁷⁶

Países	Brasil	Suíça
População Total	172.385.826	7.367.900
Eleitores	115.254.113	4.789.871
Iniciativa Popular	1.152.541,13	100.000
% da População para Iniciativa popular	0,66	1,35
% dos Eleitores para Iniciativa popular	1	2,08

Fonte: Tabela do autor

Dados suíços: e-mail recebido pelo serviço estatístico suíço (vide anexo) e site http://www.statistik.admin.ch_ em maio de 2004.¹⁷⁷

Dados Brasileiros disponíveis no site do IBGE em: <http://www.ibge.gov.br/>, em maio de 2004 e no site do tribunal superior eleitoral em: <http://www.tse.gov.br/>, em maio de 2004.¹⁷⁸

A demanda brasileira por assinaturas em diversos Estados dificulta seu recolhimento. Como o país é extenso, o recolhimento de assinaturas demandaria viagens, necessitando de um grupo ou organização para fazê-lo. Pelo fato do número de assinaturas obrigatórias em cada estado ser baixo, o argumento de que as assinaturas devem ser recolhidas em 5 estados para uma real representatividade não é válido. Veja o exemplo:

¹⁷⁶ Pretendeu-se manter relação de 1 ano para número de eleitores e população total para Suíça e Brasil.

¹⁷⁷ O dado da população suíça é do ano de 2003, o dado sobre o número de eleitores é de 2004.

¹⁷⁸ O dado da população brasileira é estimativo de 2001 e de eleitores de 2002

Tabela IV – Número de eleitores necessários nas Unidades da Federação para possibilitar iniciativa popular

UF escolhidas	Nº. de eleitores	0,3 % de eleitores	UF com menores n.º. de eleitores
DF	1.518.437	4.556	
Amazonas	1.524.727	4.575	
São Paulo	25.655.553	76.967	700.000
Rio de Janeiro	10.213.518	30.641	500.000
Rio Grande do Sul	7.352.139	22.057	
Para	3.569.333	10.708	
Maranhão	3.391.814	10.176	
Acre	369.786	1.110	1.110
Piauí	1.848.292	5.545	
Amapá	290.101	808	808
Roraima	208.524	626	626
Tocantins	785.397	2.358	2.358
Ceará	4.805.259	14.416	
TOTAL	61.532.880	184.543	1.204.902,00

Fonte: Tabela do autor. Dados disponíveis em: <http://www1.tse.gov.br/> no dia 10/05

Conforme o quadro, recolhimento mínimo de assinaturas nas unidades da federação com menores populações votantes juntamente a um recolhimento de assinaturas em São Paulo e Rio de Janeiro (maiores populações) não espelha o todo da população brasileira, mas mesmo assim atinge o número mínimo de assinaturas necessárias. Ou seja, pelo fato da exigência de recolhimento em cinco estados não representar corretamente a vontade da população como um todo, e pelo fato de que o aumento de exigências prejudicaria ainda mais o recolhimento de assinaturas, seria coerente a eliminação desse critério a fim de possibilitar melhor participação popular. Porém, o simples recolhimento de assinaturas de São Paulo, por exemplo, poderia completar a exigência de 1% da população, mas poderia ser uma medida prejudicial ao restante da Federação. Deste modo, além do recolhimento de assinaturas, seria interessante que, nos moldes suíços, a proposta fosse obrigatoriamente levada a voto popular. Somente dessa forma seria possível identificar se a proposta é de vontade geral ou não.

Conclui-se que 0,3% dos eleitores válidos em cinco estados é um percentual demasiado pequeno que somente dificulta o recolhimento de assinaturas e não reflete a

vontade da população como um todo. E caso venha ocorrer uma mudança na exigência, seria necessário que a medida antes de ser aprovada ou reprovada passasse por votação popular, e não somente mediante aprovação das duas câmaras.

A nível estadual não há formas legitimadas de participação popular direta, apesar de o artigo 27, inciso 4,º apontar a possibilidade da iniciativa popular em nível estadual: “...lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.”¹⁷⁹ Não há exemplo de lei aprovada dessa maneira.¹⁸⁰

Da mesma forma, a constituição dispõe de iniciativa popular municipal. Segundo o artigo 29 **XIII** da Constituição, a iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, pode ocorrer por intermédio de manifestação de 5% do eleitorado.

A tabela abaixo mostra os números de eleitores necessários para aprovação da iniciativa popular municipal em alguns municípios, segundo a Constituição.

Tabela V – Número de eleitores necessários para recolhimento de iniciativa popular municipal.

Municípios	Eleitores	5 %
São Paulo -SP	7.531.597	376.579
Brasília - DF	1.518.438	75.922
Bento Gonçalves -RS	62.302	3.115
Capelinha-MG	20.304	1.016
Coronel João Sá -BA	10.124	506
Japurá- AM	2.213	110

Fonte: Tabela do autor. Dados disponíveis em: <http://www1.tse.gov.br/> no dia 10/05

Analisando o modelo suíço, em que a população pode participar sem o recolhimento de assinaturas, a exigência de 5% de manifestação do eleitoral prevista no modelo brasileiro é demasiada. Todo esse esforço para recolhimento de um elevado percentual de assinatura pode ser nulo, se se considerar que a Assembléia Municipal pode simplesmente vetar a proposta.

¹⁷⁹ Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm

¹⁸⁰ É possível que algum estado brasileiro possa ter alguma lei que regule a iniciativa popular estadual, todavia não foi encontrada.

Outras formas de propostas de lei que partem dos cantões e comunas presentes no modelo suíço não existem no Brasil. A inclusão dessas propostas poderia intensificar a cooperação entre União e unidades da federação do Brasil, formas já apresentadas no capítulo 2.

Em suma, nenhum dos mecanismos de participação popular no Brasil, em nível nacional, estadual e municipal se mostra acessível à população. Além de fatores históricos, a ausência de mecanismos eficazes de participação política direta, intensifica a apatia das massas brasileiras pelo processo democrático e pela política. Esse desinteresse é agravado pelo desconhecimento das formas possíveis de participação em níveis local e nacional. Muitas vezes esse desconhecimento leva à conclusão errônea de que a falta de participação é consequência da falta de educação formal. Nota-se que a educação formal desempenha papel importante para melhorar o nível de instrução do cidadão e do político local. Todavia, a “ignorância” cívica não é apenas encontrada naqueles de baixa educação formal. O tópico sobre educação formal e cívica será tratado no final deste capítulo, antes, porém, é importante tratar mais a fundo o aspecto da apatia política.

3.7 Apatia da sociedade de massas.

Como foi detalhada no primeiro capítulo, a visão sobre a irracionalidade das massas isolou a população da política. Primeiro, pela ausência de instituições de participação e, segundo, pela própria diminuição do sentimento de eficiência política. Sartori analisa na formação das massas os fatores que facilitam o entendimento sobre a apatia política. Ele afirma que a participação direta da população no governo é impossível em sociedades demasiadamente populosas. Primeiro, o isolamento individual, em grandes cidades, diferentemente de pequenas comunidades, fazem com que o indivíduo perca a convivência comunal. Segundo, as mudanças rápidas e constantes na sociedade fazem com que “... no breve período da vida, ficamos inteiramente apartados do mundo que conhecemos quando criança. (...) a experiência continua sendo de traumático desenraizamento”.¹⁸¹ A ligação humana a um grupo específico se torna mais complicada, e o indivíduo, segundo Sartori, encontra-se sozinho nessa sociedade de massas. Estes dados são preocupantes já que a

¹⁸¹ Giovanni SARTORI, *A teoria da democracia revisada; o debate contemporâneo*, p 47.

política se faz mediante debate de assuntos coletivos. É importante salientar que não é somente por isso que o indivíduo se torna apático politicamente, como será demonstrado mais adiante. Este aspecto foi bem realçado por Toqueville em análise feita no primeiro capítulo, ao afirmar que o individualismo do cidadão poderia tomar-se um aspecto prejudicial à democracia, pois desapareceria a noção de necessidade de cooperação entre os indivíduos.

Segundo Sartori, na democracia o poder do povo e do governo deve ser limitado.¹⁸² Para ele, o poder não pode ser definido com uma “capacidade do indivíduo”¹⁸³ e sim como “...força e capacidade de dominar os outros”¹⁸⁴. Dentro dessa visão a limitação serve para defender o direito das minorias, por essa razão o poder é transmitido para os representantes. Numa democracia representativa o **poder político** é o direito de escolher pelo voto a quem este será transmitido. Percebe-se que o poder está no processo de eleição, na escolha do representante e/ou na sua manutenção. Conclui-se daí que no período “entre eleições o poder [político] do povo se torna inativo.”¹⁸⁵ A participação política resume-se a escolher o representante. E caso esse não corresponda aos anseios dos representados, não há meios concretos para exigir o cumprimento das “promessas” políticas. “... as eleições não decidem sobre políticas concretas; estabelecem, ao invés, quem vai decidir sobre elas”.¹⁸⁶ Isto ratifica a visão de Schumpeter abordada no primeiro capítulo dessa monografia.

A apatia política reflete-se no que foi definido por Carole Pateman como eficiência política. A **eficiência política** é um sentimento de competência¹⁸⁷, ou seja, o poder político do cidadão. O poder neste caso não é aquele definido por Sartori de dominação do indivíduo sobre o outro, mas está relacionado a reais capacidades participativas decisórias. “As pessoas com o senso de eficácia política têm mais probabilidades de participar de política do que aqueles que carecem desse sentimento.”¹⁸⁸

Segundo Sartori, durante o período não eleitoral o indivíduo perde toda a **capacidade** política (eficiência política). Este aspecto é encontrado principalmente no modelo político brasileiro. A definição de poder de Sartori, no entanto, simplifica o papel

¹⁸²Cf., SARTORI, Giovanni. *op. cit.*, p. 52.

¹⁸³Giovanni SARTORI, *op. cit.*, p. 50.

¹⁸⁴*Ibid.*, p. 50

¹⁸⁵*Ibid.*, p. 124.

¹⁸⁶*Ibid.*, p. 152.

¹⁸⁷Cf., PATEMAN, Carole. *op. cit.*, p.66.

¹⁸⁸Carole PATEMAN, *op. cit.*, p.66.

da política na sociedade. A definição de poder como dominação de um sobre outro, impossibilita que o conceito de democracia seja aliado a participação, pois Sartori diz que o poder restringe-se a limitação da liberdade do outro. Assim todas as relações políticas seriam baseadas na dominação e não na representação. No momento em que o ato de poder se resume em dotar o representante do poder para dominar os outros, amplia-se o poder de uma minoria representante, e retira-se dos demais a opção de escolhas políticas. Por outro lado, é verdade que o voto para reeleição pode limitar o poder do representante, contudo, não impede que políticas prejudiciais sejam tomadas no período entre eleições.

A apatia do eleitor se torna, dessa forma, constante, já que não pode escolher as políticas, simplesmente o representante o faz. Nada garante o cumprimento de promessas ou políticas favoráveis ao bem-comum. Ou seja, a teoria democrática que resume a participação do indivíduo ao voto causa a apatia popular política, pois dessa maneira retira da própria população o seu poder político. Desta forma, ao analisar o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular percebe-se que, se estabelecidos de forma constante e obrigatória, esses dispositivos aumentam o poder decisório da população. O referendo, uma consulta à população sobre a aceitação de uma lei ou proposta, é uma forma evidente de aumento de poder político da população. A consulta popular intensifica o debate de questões importantes e ajudam a evitar que políticas que possam ser prejudiciais sejam tomadas sem um debate prévio. Na Suíça, por ter caráter obrigatório para leis Federais, o dispositivo torna o processo participativo constante. No Brasil, referendo não é obrigatório. Assim sendo, poucas vezes é utilizado. Sob a forma de plebiscito, o seu uso foi feito somente em abril de 1993, quando se consultou a população quanto a escolha da forma de governo.

O processo de consultas constante tem seu lado negativo, pois muitas vezes o processo pode se tornar demasiado longo. Na Suíça, o direito da mulher ao voto somente foi aprovado em **1981**, após diversas tentativas. Após as crises de petróleo dos anos 70, foi necessária na Suíça uma mudança nas políticas energéticas. Da mesma maneira, essas medidas, por necessitarem de aprovação popular, tomaram um tempo muito longo.¹⁸⁹ Por isso, na Suíça os representantes possuem poderes políticos de implementação de medidas urgentes, sem a necessidade de aprovação popular. É evidente que os representantes necessitem deste tipo de poder, pois seu conhecimento sobre as condições administrativas governamentais específicas não pode ser minimizado. Como foi visto, qualquer processo levado à votação popular pode tomar tempo, e medidas urgentes são às vezes necessárias. Na Suíça esse tipo de medida tem caráter temporário, e dentro do prazo de um ano deve ser levada à apreciação popular. O critério para definir a urgência de medidas não é mencionado na obra de Linder.

No Brasil, esse poder de decretar medidas emergenciais é dado ao Executivo, e é estabelecido no sentido de evitar a lentidão da aprovação pelo Legislativo. No Brasil, por falta de critério na adoção de medidas emergenciais, a medida provisória tornou-se um dispositivo usado de forma constante pelo executivo. Levanta-se dessa forma o questionamento se este dispositivo pode ameaçar a democracia. Percebe-se de fato que se usado de forma excessiva e no sentido de beneficiar a grupos restritos, pode se tornar um instrumento antidemocrático.

A agenda política, ou seja, a definição da importância de determinados assuntos não pode ser determinada pelo referendo. A iniciativa popular, dessa forma, se torna um importante passo para a formulação da agenda política pela população. Assim sendo, é possível à população determinar a agenda da política nacional, enviando à votação assuntos que considera prioritários. Na Suíça a obrigatoriedade de que a iniciativa popular seja levada à votação popular retira o poder político excessivo dos representantes, pois, ao contrário do Brasil, se o dispositivo for aprovado pela maioria da população e cantões, a medida entra imediatamente em vigor. Ademais, a iniciativa popular suíça permite ainda que a vontade de uma minoria numérica (2%) seja levada ao debate. Ou seja, os problemas das minorias até então desconhecidos podem ser levados ao conhecimento tanto dos

¹⁸⁹Cf., LINDER, Wolf. *op. cit.*, pp. 60-71

representantes como do restante da população. No caso brasileiro, a iniciativa popular não obriga que o recolhimento do número mínimo de assinaturas leve o assunto à votação popular. Assim, o poder de decisão final continua na mão dos representantes.

Um estudo comparativo analisado por Pateman mostra que em países onde existam maiores oportunidades institucionais para a participação política local há maior grau de eficiência política.¹⁹⁰

“um argumento em favor da clássica posição de que a participação política em nível local tem um papel fundamental no desenvolvimento de uma cidadania competente. Como sustentam vários escritores, o governo local pode funcionar como um campo de treinamento para a competência política. Onde o governo local **permite** a participação, ele pode **estimular** um senso de competência que então se projeta em nível nacional”.¹⁹¹

Nas comunas suíças, o indivíduo conta com o referendo e a iniciativa popular como formas de participação. Ademais, é notável a participação direta popular nas assembleias, assim como no modelo ateniense. Em comunas pequenas, as reuniões são realizadas com livre acesso à qualquer cidadão que pode expor qualquer ponto que julgue importante ao interesse da comuna. Nas demais comunas com maiores populações, o meio de participação é a proposta direta de lei para votação (sem que seja necessário o recolhimento de assinaturas – iniciativa popular). A participação popular em nível local depende do tamanho da unidade administrativa. Considerando como limite razoável aquele estabelecido na obra de Dahl, no qual estudiosos afirmavam que uma polis grega (auto-governada) o número de habitantes variava de 2.000 à 10.000 habitantes, o modelo suíço é favorável a participação do cidadão. Dahl, levanta em sua obra uma análise interessante ao montar o seguinte quadro.

¹⁹⁰ Cf., PATEMAN, Carole. *op. cit.*, p.67.

¹⁹¹ Carole PATEMAN, *op. cit.*, p. 67

Tabela VI . O alto preço da democracia participativa¹⁹²

Tempo exigido em uma assembléia se cada pessoa tem 10 minutos para argumentar		
Número de Pessoas	Horas	Dias de 8 horas
10	2	
20	3	
50	8	1
500	83	10
1.000	167	21
5.000	833	104
10.000	1.667	208

Fonte: Robert DAHL, *Sobre democracia*. p.122.

Dahl realça que mesmo em uma comunidade pequena seria inviável que todas as pessoas participassem, e isto é muito bem clarificado pelo quadro. Ele salienta, porém, que nem todos os cidadãos participariam deste modelo de assembléia. Segundo ele é fundamental a escolha de um representante para que o processo de debate de questões seja realizado com eficiência. Isto é, o tamanho do universo da população interfere nas possibilidades de participação popular direta em assembléia. Conforme descreve Sartori, a participação individual é “inversamente proporcional ao número de participantes”.¹⁹³

Apesar de se observar que no modelo suíço quase 96 % das unidades autônomas possuem uma população máxima de 10.000 habitantes e nessas unidades a ação do cidadão comum é aberta, a escolha dos representantes continua necessária ao processo de funcionamento da democracia. Todavia, mesmo naquelas comunas onde a população é maior, a assembléia mantém a liberdade individual de participação, possibilitando que o indivíduo apresente proposta de lei.

Em suma, a apesar de evidente a impossibilidade da participação total direta em debate na assembléia, sabe-se que nem todos necessariamente participarão. O importante é realçar que não é porque o sistema representativo está estabelecido que a participação do cidadão se torna desnecessária e vice-versa. Percebe-se que a participação é possível em

¹⁹²O quadro foi resumido, mas manteve as informações relevantes

¹⁹³Giovanni SARTORI, *op. cit.*, p. 159.

unidades pequenas, e acima de tudo, aumenta a qualidade de representação e a eficiência política do cidadão, pois este passa a ser um indivíduo capaz de exercer plenamente seu poder político, quando julgar necessário.

Conseqüentemente em países menores, como a Suíça, onde existem estruturas descentralizadas de poder, é mais fácil a implementação de métodos de participação popular. Todavia, isso não impede que em países com grandes populações, com unidades administrativas pequenas, por intermédio de uma política descentralizada, possa haver a instalação de métodos de participação política popular. Ou seja, mais do que o tamanho total da população de um país, o que permite a participação popular local são três fatores: **Estrutura administrativa descentralizada; unidades com populações reduzidas** (entre 10.000 à 20.000 habitantes); e **instituições e dispositivos que permitam à participação popular**.

É evidente que em unidades menores são debatidas questões de menor complexidade e é exigido um menor conhecimento técnico de questões administrativas. Isto é, a administração de populações menores facilita o debate de questões, e como demonstrou Pateman, pode servir como uma esfera de treinamento democrático, capacitando o cidadão a participar nacionalmente. Dessa forma a descentralização em unidades pequenas permite melhor resolução dos problemas locais, desde que se existam meios legais de participação popular.

É notório que decisões de âmbito nacional levantem mais pormenores que decisões de abrangência local. Mas, como foi mostrado, apesar da participação direta em assembleias nacionais ser impraticável, instrumentos de voto que interferem diretamente nas decisões de poder, como a iniciativa popular, o referendo e o plebiscito podem aumentar a eficiência política do cidadão. Conclui-se então que formas institucionalizadas que permitam a participação popular direta nas decisões políticas, até mesmo em nível nacional, podem concretizar-se mesmo em populações grandes. A afirmação de Sartori quanto à dificuldade de “... acreditar que algum dia a agenda [seria] estabelecida por critérios de democracia direta, isto é, pelo próprio conjunto de cidadãos”¹⁹⁴ pode ser negada.

¹⁹⁴Giovanni SARTORI, *op. cit.*, p.158

3.8 Dependência política no Brasil

A inexistência de formas ativas de participação popular no Brasil intensifica a apatia política, a dependência do poder municipal em relação ao estadual e federal e dificulta a auto-gestão municipal. Praticamente 48% das unidades municipais brasileiras possuem até 10.000 habitantes, e 72% até 20.000 habitantes, o que não é obstáculo para implementação de instituições participativas locais. Apesar disso, os modelos assistencialistas de dependência política do representado em relação ao representante dificultam o processo de ampliação de eficiência política. Nada é mais prejudicial ao debate da política do que a privação de condições de sobrevivência. O modelo assistencialista governamental presente nos estados e municípios brasileiros são fonte severa de dependência política e econômica. Tão maléfica quanto a proibição direta da manifestação da opinião, a dependência econômica igualmente impede, de forma encoberta, a livre expressão da opinião e a defesa dos direitos individuais. Estas são questões que distanciam as experiências democráticas do Brasil e da Suíça.

A argumentação baseada na falta de capacidade e no desinteresse político da população não evidencia todas as características por de trás da relação política “democrática”. Numa estrutura de clara dependência econômica como a brasileira a voz popular é silenciada, ou de outra maneira, toma forma de adoração ao governante do qual se depende. Assim desaparece a verdadeira razão da formalização da argumentação de apoio ao governante por qualidades administrativas e políticas, e é substituída por uma espécie de discurso “racional” apoiado na dependência. A questão habermasiana do consenso atingido por meio do debate é difícil de se alcançar em um panorama como o brasileiro, no qual as relações entre representantes e representados estabelecem-se dessa forma “racional”, porém dependente. Torna-se necessário ao debate que não existam condições de dependência de qualquer espécie entre os interlocutores.

O não comprometimento do representante com o representado devido a sua não obrigação legal, aliado ao credo de que o bom representante é aquele livre da pressão popular, facilita a manutenção do *status* de dependência do representado. A representação política pode tomar o caminho da dependência para sobrevivência, e não do caminho do consenso. Essa dependência mantém os baixos níveis econômicos e de estrutura da

população que, no caso brasileiro, mostra-se necessitada de boas condições de educação, saúde, trabalho, moradia. A população se vê imersa em um sistema por demais complexo, mesmo em nível local, no qual não é possível direcionar suas reivindicações.

Primeiro, os baixos níveis educacionais das escolas públicas não permitem um grau satisfatório de educação formal e cívico¹⁹⁵. Muitas das famílias não mantêm seus filhos nas escolas porque a força de trabalho deles é fundamental para sobrevivência do grupo. Baixos níveis de consciência cívica dificultam qualquer forma de noção do público (bem de todos). Evidencia-se no caso brasileiro a ausência do ensino cívico nas escolas públicas e particulares. O ensino cívico durante o período de ditadura militar não é representativo, pois como em qualquer ditadura evita o livre debate, pois somente educava o jovem em relação a uma suposta importância do nacionalismo a fim de suportar aquele modelo.

Essa manutenção de uma estrutura de dependência econômica pode ser anulada por meio da iniciativa popular e referendo obrigatórios, tanto em nível local como nacional. Mecanismos de voto que permitam determinar a agenda dos representantes por meio de propostas de legislação e bloquear medidas que sejam do agrado da população são formas plausíveis de eliminar a dependência política. A priori, experiências de participação local poderiam ser formas de se verificar empiricamente o acréscimo ou não da participação popular e/ou quebra da estrutura de dependência.

A experiência suíça em determinar a obrigatoriedade de que uma mudança da constituição passe por aprovação popular, assim como a possibilidade de participação popular no poder legislativo por meio da iniciativa popular e referendo são formas notáveis de participação que ajudam a diminuir a dependência do representado e intensificam o sentimento de eficiência política na população. O cidadão suíço participa de vinte a trinta votações por ano, ou seja, mais de duas por mês.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Questão da educação cívica e formal brasileira será debatida mais à frente no texto

¹⁹⁶ Cf., Wolf LINDER, *op. cit.*, pp.91-95. É importante salientar que o voto na Suíça não é obrigatório, deste modo 40% dos votantes atingem essa média de 20 a 30 votações por ano. O que consiste em um número bastante alto. 20 % dos eleitores nunca participam, e o restante dos eleitores varia a sua participação. Como aponta Linder, é manifesto que temas mais polêmicos alcancem um público maior e tenham uma maior participação, mas o interessante da experiência é identificar como a possibilidade de participação pode intensificar o debate e a consciência cívica, por meio de uma participação constante.

3.9 O debate

Contudo, o simples fato de votar não direciona a uma melhora da responsabilidade política do cidadão. A representação pura e simples ou o voto não propicia o debate sobre a real situação de uma população. Segundo Sartori, a teoria de que a população aprenderia votar votando não se confirmou na prática.¹⁹⁷ Com a possibilidade de delinear o seu destino político-administrativo é preciso que o cidadão comum possa atentar às conseqüências de certas medidas políticas que ele toma. Isto é, além de criar instituições que permitam o voto, é necessária a abertura de debates dos assuntos públicos, que são a base da democracia de Arendt e Habermas, como foi levantado no primeiro capítulo. A tomada de uma decisão responsável deve ser acompanhada do debate sobre as conseqüências das decisões políticas. O voto sem debate não permite que se discutam saídas para problemas do dia-a-dia do cidadão e da estrutura do país. Sem o debate o voto é apenas uma amostra numérica da situação da população, não inclui desenvolvimento.

É necessário implementar condições para que se possa utilizar aqueles procedimentos estabelecidos por Habermas para debate racional, já mencionados no capítulo 1. Primeiro, a situação de igualdade entre os interlocutores está diretamente relacionada ao fim da dependência entre o público e o privado para que realmente haja um debate sobre as verdadeiras necessidades da sociedade. Tanto a iniciativa popular como o referendo podem minimizar essa dependência. Segundo, a educação formal e cívica é fundamental para que seja possível que os conteúdos discutidos entre os debatedores sejam considerados por ambos como conhecimentos válidos.

Desta forma, para que haja a participação na política é preciso que exista o debate e o indivíduo precisa estar capacitado para tal. Pateman salienta que em ambas as teorias democráticas, contemporânea e participativa os indivíduos deveriam receber uma espécie de treinamento em democracia, não limitado ao processo político nacional.¹⁹⁸

Segundo a autora, o nível de eficiência política em classes sociais mais abastadas (maior *status* sócio-econômico)¹⁹⁹ é mais alto. O sentimento individual de que a pessoa é um ator político ativo se intensifica nessas classes. Diversos fatores podem ser causa dessa

¹⁹⁷Cf., SARTORI, Giovanni. *op. cit.*, p. 146.

¹⁹⁸Cf., PATEMAN, Carole. *op. cit.*, p. 65.

¹⁹⁹*Ibid*, p. 69.

eficiência. Ainda segundo Pateman, esta eficiência política elevada reflete-se na posição que estes ocupam no ambiente de trabalho. Neste ambiente, a abertura para participações decisórias reais dos trabalhadores com cargos mais altos é maior. Viu-se que “... a participação tinha efeito cumulativo: quanto maior o número de áreas em que o indivíduo participava maior tendia a ser sua pontuação na escala de eficiência política”²⁰⁰.

É possível ainda aplicar mais três fatores que possam explicar esta alta eficiência. Primeiro, a questão da autonomia econômica: o indivíduo que tem um salário mais alto pode se considerar menos dependente do Estado, e por isso sente-se mais livre para opinar e exigir do poder público.

Segundo, o fator da educação formal. É possível que ela traga mais conhecimentos gerais ao cidadão, e assim, mais bem educado, inclusive com conhecimentos políticos o indivíduo, de posse de mais informações (argumentos), possa melhor basear seu ponto de vista, e assim tenha um maior sentimento de eficiência política. Não se evidencia, todavia, que **todo** indivíduo que passou por educação formal tome decisões mais acertadas, mas percebe-se que seu sentimento de capacidade de entendimento sobre questões políticas eleva os graus de eficiência política. Conforme demonstrado no primeiro capítulo, o indivíduo que passou por educação formal, no momento de tomar alguma decisão pode procurar atender somente às suas preferências pessoais, e ignorar o bem comum. Da mesma maneira nada garante que o representante que passou por uma educação formal pratique a boa política.

Terceiro, Pateman levanta a hipótese de que em lares em que os pais possuam baixo sentimento de eficiência política por ocuparem uma posição no local de trabalho onde a participação é negada, a sua posição é mais autoritária com os filhos e ou mulher.²⁰¹

Apesar destas características não serem isoladamente determinantes para a baixa eficiência política, são fatores que, em conjunto, evidenciam essa condição, e por isso não podem ser excluídos do debate. Não é interesse desta monografia aprofundar-se nas questões psicológicas e comportamentais. Desta forma, serão analisados os aspectos educacionais, pois são critérios necessários ao debate, conforme defendeu Habermas.

²⁰⁰Carole PATEMAN, *op. cit.*, p.71.

²⁰¹Cf., PATEMAN, Carole. *op. cit.*, p.71.

3.10 A importância da educação formal e cívica para o debate.

O local de educação formal, a escola, é um importante meio para a inclusão do debate político. Nos centros acadêmicos, por exemplo, é notório que o livre debate mais do que permitido é incentivado. Assim sendo, a melhora do ensino básico, médio e superior em escolas públicas é fundamental para que nesses meios se intensifiquem os debates tanto em relação às questões locais como nacionais. Entretanto, a melhora da qualidade do ensino não causa por si só, a melhora do debate político. O desconhecimento de tópicos de cidadania como direitos e deveres, noções do bem público, da importância das associações civis e as obrigações do Estado e representantes para com seus representados e as noções básicas dos dispositivos constitucionais dificultam que questões políticas sejam debatidas. A ausência da educação cívica tanto no ensino público como no privado brasileiro gera um elevado grau de desconhecimento sobre esses assuntos. A educação cívica pode desempenhar um papel fundamental dando aos jovens noções sobre a importância da vida em comunidade, sobre o importante papel da política. Ademais, é essencial o preparo do jovem que se tornará cidadão ativo politicamente para que entenda as questões relacionadas à estrutura político administrativa de seu município e país.

A educação cívica na Suíça, segundo informações do Secretariado das comissões da ciência, educação e da cultura do parlamento suíço, CSEC, se inicia aos 14 anos, por intermédio de uma matéria de Ciência Política, *Staatskunde*, na qual até os 16 anos os alunos aprendem o básico sobre o sistema político-administrativo suíço. Dentre os tópicos como surgimento do voto, o papel da administração e do governo e como votar, um, em especial, chama a atenção: os jovens aprendem a importância dos partidos, e a identificar a diferença entre votar no partido ou no candidato, fazendo votações simuladas. Além disso, ele passa a conhecer os membros dos partidos. À medida que o aluno avança para o segundo grau e para o preparatório à universidade, o ensino de ciência política segue, inclusive, com o ensino do processo de formação política da Suíça e a influência da constituição estadunidense e revolução francesa no seu modelo político.²⁰²

²⁰² TSCHIRREN, Ursula. *Question from a Brazilian Student on Civic Education*. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <junior@deboa.com> em 09 de junho 2004.

A mídia escrita e visual, apesar de sofrer e ceder a constantes intervenções de interesse privado e político pode e deve ser meios para o debate. Deste modo, a liberdade de expressão em todos os campos sociais deve ser fomentada. Coerção e repressão políticas à essa liberdade tornam-se prejudiciais ao debate e conseqüentemente à democracia.

A tecnologia hoje pode funcionar como meio de debate, como educação política ou como meio de participação. O desenvolvimento tecnológico hoje, permite que a baixo custo a população tenha em casa aparelhos de televisão e rádio, meio fundamentais para difusão de conceitos de idéias, teorias, ações, em suma, que possibilitam o acesso à informações indispensáveis para o debate. A diminuição do custo das telecomunicações permite que hoje, uma notícia seja transmitida a um outro local do globo em frações de segundo, tecnologias como a internet facilitam a participação de um grupo de pessoas em fóruns de debate *online*.²⁰³ Esse tipo de tecnologia poderia, por exemplo, facilitar o recolhimento de assinaturas para iniciativas. Além disso, a tecnologia de informação (como a internet)²⁰⁴ permite que o cidadão comum tenha aumentado o seu poder de comunicação com os demais cidadãos e possa receber informações educativas.

Um dos fatores que dificultam o estabelecimento do debate é a falta de tempo livre da sociedade. A população emergida no processo de produção tem pouco tempo livre para o debate. Por isso, é mais que fundamental, primeiro, o incentivo ao debate do meio acadêmico e na formação básica do jovem para que processo de debate torne-se algo perene. Para que o aluno possa desenvolver os mínimos conhecimentos políticos necessários é preciso que a educação cívica seja obrigatória em escolas. Segundo, utilizar meios de comunicação de massa para que debates sejam instaurados, especialmente sobre questões locais e nacionais. Terceiro, e mais importante, legitimar meios de participação popular direta na política.

²⁰³ Cf., LÉVY, Pierre. *Cibercultura*, pp.185-211.

²⁰⁴ Sabe-se que essa tecnologia em países em desenvolvimento ainda é cara e atinge um número restrito de cidadãos. Todavia, a redução de preços nesses serviços e produtos pode levar a um aumento do uso dessas tecnologias.

3.11 Orçamento participativo e conselhos populares

A instalação de modelos participativos no Brasil ainda não obteve grande apoio da sociedade e do poder público, o que dificulta sua aplicação. Tentativas de aplicação de participação como os modelos participativos em São Paulo são fundamentais para o treinamento político do cidadão, como se referia Pateman. Mas o que se percebe é a ausência de mudanças reais na relação cidadão com o poder público, o que não encoraja a participação. A instalação de conselhos de cidadão, sem poder legítimo de efetuar mudanças em nada altera a relação do público com o privado, apenas duplica o papel dos partidos políticos. Talvez por esse motivo conselhos do povo apresentem um papel de destaque na participação popular, mas de certo modo, não possuem uma grande representatividade.

A presença de grande quantidade de conselhos acaba por representar somente os interesses específicos de grupos restritos de pessoas. Por meio do modelo suíço é possível perceber que meios mais diretos de participação podem ser mais efetivos. A adição de políticas participativas em áreas restritas como escolas e ambientes de trabalho, podem auxiliar o processo, mas aparentam ser insuficientes. Modelos de orçamento participativo, por exemplo, se mostram mais efetivos na medida em que trazem mudanças de fato à relação entre os cidadãos e o Estado. Em localidades onde há participação na decisão orçamentária o comparecimento da sociedade civil tem se intensificado. Apesar disso, a parcela orçamentária que se permite aprovar com a participação popular ainda é baixa. Ademais, o orçamento participativo é uma forma isolada de participação, no entanto, muitos outros problemas comunitários continuam sem a possibilidade de participação cidadina na resolução.

3.12 Democracia Representativa versus Participativa

Em suma, em nível local, a participação popular direta na administração, como foi descrito nessa monografia, é possível somente em unidades restritas com comunidade pequenas devido aos fatores de praticidade, eficiência e tempo. O que não impede dividir uma unidade maior em distritos, onde a participação seja viável, pois torna-se mais simples

encontrar soluções para problemas de áreas restritas, assim como a realização de debates.

Nos níveis federais e estaduais, a participação restringe-se aos debates e propostas de legislação (iniciativa popular e referendo). A participação direta administrativa é impedida pela complexidade evidente da máquina, pela qualificação técnica exigida e pela necessidade de chefia e posições de comando. Ou seja, condições necessárias para qualquer processo, mesmo em nível local.

Percebe-se que a descentralização dos programas de governo de uma forma ou de outra aproxima o governante do governado, torna o cidadão mais consciente de como funciona a administração política/pública local. Todavia, percebe-se que quanto maior a possibilidade de participação do cidadão nessas políticas maior será o nível de consciência do processo político e administrativo. A participação popular legislativa permite que o cidadão possa se pronunciar quanto a problemas locais, e grupos minoritários, sem a representação clara, podem levantar seus problemas à comunidade e aos políticos. A participação popular local pode quebrar ciclos de dependência política e econômica constantes entre o representante e o eleitor.

Cria-se a verdadeira esfera pública, o entendimento do assunto público como Estatal transforma-se em “assunto de todos”. Intensifica-se a relação entre a população e o Estado. A instauração de meios de debate, desta forma, aumenta ainda mais o poder político do cidadão. De forma geral, permite maior participação dos grupos com menor poder político ou das minorias numéricas, pois se instala uma maior igualdade política. Para que haja a intensificação da participação popular desse modo é necessário, resumidamente, o cumprimento dos seguintes pontos:

- Descentralização administrativa real acompanhada de formas legítimas, legais e efetivas de participação do indivíduo, tanto no executivo como no legislativo municipal.
- Unidades administrativas pequenas (10.000 a 20.000 habitantes) e, na medida do possível, auto-suficientes economicamente.
- Incremento da educação formal e cívica juntamente a esferas de debate livre a todos os cidadãos.

- Legalizar formas de participação legislativas do cidadão comum em níveis nacional e estadual a fim de bloquear ou decidir sobre a agenda legislativa do país e do estado.
- E por fim, fomentar o debate de assuntos nacionais, promovendo a adoção de medidas políticas responsáveis, atentando aos direitos de todos e ao bem comum.

A democracia participativa viável é aquela que se une à democracia representativa e possibilita o incremento dos conceitos democráticos na população e na administração. O aumento da participação popular, como foi visto, não é solução para todos os problemas de desigualdade econômica e social. Mas alcançando uma condição política mais igualitária entre os cidadãos é possível que se minimizem as diferenças econômicas e sociais. Com um aumento da soberania popular, gera-se, acima de tudo, aumento da cooperação entre os cidadãos e o Estado, provoca-se o desenvolvimento educacional e por fim aproxima a população do verdadeiro bem-comum.

CONCLUSÃO

Por meio desta monografia foi possível perceber que os conceitos contemporâneos de democracia não se baseiam em seu sentido original de participação da população civil nos assuntos públicos. A irracionalidade das massas proposta por estes conceitos contemporâneos de democracia, como a de Schumpeter, é conseqüência da própria inexistência de meios de participação popular, pois percebe-se que a dificuldade em atender o bem-comum reflete-se tanto na população comum, como nos representantes do povo. A educação formal desta maneira tornou-se um fator importante para o desenvolvimento democrático, mas não é garantia de boas políticas.

Por mais que a apatia seja causada pela falta de meios para a participação, a simples retomada da participação ao meio político não garante a tomada de decisões responsáveis pelo povo. Desta maneira, a educação cívica e formal torna-se importante em dois sentidos: Primeiro, com condição de igualdade entre os interlocutores de um debate e, segundo, como forma de colocar em discussão assuntos inteligíveis a todos. Gerando-se, assim, não somente a melhora da representatividade, mas também facilita e desenvolve o entendimento dos assuntos políticos. No caso brasileiro, é evidente que uma melhora na educação cívica passa por uma reforma do sistema educacional que hoje não atende às necessidades mínimas de instrução, bem assim os assuntos sobre cidadania.

Ao se comparar os modelos democráticos brasileiros e suíços percebeu-se que muitos dispositivos de participação são comuns a ambos os Estados, todavia algumas peculiaridades dos dispositivos brasileiros dificultam sua utilização. Ou seja, não basta criar e permitir instrumentos de participação, mas torná-los efetivos e ao alcance de todos. A participação efetiva e constante do cidadão é praticamente inexistente no Brasil, a cidadania é realçada somente no período eleitoral. A inexistência de participação criou o elo de dependência permanente entre representante e eleitor.

O modelo representativo mostrou-se efetivo como modelo administrativo do Estado. Todavia, o excesso de poder do representante, em muitos casos, instalou um sistema de dependência política e econômica que prejudica o atendimento das necessidades básicas do cidadão. Mesmo assim, o debate de questões políticas nas assembleias legislativas permite que muitas medidas políticas sejam tomadas acertadamente. Evidencia-se, no entanto, que

grupos com maior poder econômico exercem poder sobre esses representantes. Assim sendo, estabelece-se uma relação desigual de poderes políticos, em que grupos com maior poder econômico possuem mais direitos. Ou seja, a representação por si só não é sinônimo de um bom governo.

Percebeu-se que a descentralização política é fundamental para intensificar o processo democrático. Ao se analisar o modelo suíço notou-se que localmente, devido a restrição dos números de habitantes, a administração comunal suíça permite a participação mais ativa da população tanto nos órgãos do poder executivo como legislativo. Em unidades com populações mais numerosas o uso da iniciativa popular e do referendo obrigatório torna a participação popular direta mais efetiva. Notou-se que por si só a descentralização não garante participação. Para incentivar a participação popular são necessárias formas efetivas de intensificação da relação entre o público e o político, sem que se perca em eficiência na administração pública, e que o método de participação traga ganhos reais à população, tanto para o desenvolvimento da cultura política como para diminuir o abismo político e econômico entre as classes sociais.

A instituição de meios legítimos de participação do cidadão permite que a população descida sobre a agenda política dos representados. Entende-se que minorias, ainda podem continuar isoladas, contudo, as formas de participação (iniciativa e referendo) podem possibilitar que esses grupos tornem seus problemas de conhecimento da sociedade. A participação efetiva do cidadão possibilita o debate racional das questões da sociedade conforme defende Habermas, pois promove igualdade política, sem que questões econômicas ou grupos específicos tenham seus benefícios atendidos em detrimento do restante da população.

A intensificação da participação no âmbito local desempenharia papel essencial para a intensificação e treinamento da cultura política participativa da população. No âmbito local levantam-se questões de mais fácil entendimento e de menor complexidade, além disso é mais fácil fomentar a participação do cidadão. Por isso, destacam-se as experiências de orçamento participativo no Brasil, pois nelas além do debate sobre políticas, o poder político do cidadão é real. Por outro lado, a participação intensa da população ainda não é marcante. Talvez a parcela do orçamento cuja população tenha poder de intervir seja pequena. Mas parece evidente, ao observar o modelo administrativo brasileiro que o fato

das unidades federativas serem grandes dificulta o processo. Ademais, quando é dado ao cidadão a oportunidade de participar em apenas um ponto da administração o efeito da apatia se mantém. A instalação de instituições participativas pouco abrangentes não altera o nível real de eficiência política da população. Ou seja, a eficiência política continua baixa, o que não incentiva a participação efetiva.

Outro fator importante é o voto. Por mais que este instrumento por si só não seja efetivo no aprendizado político, a sua aplicação constante pode dar ao cidadão maior eficiência política e, ao mesmo tempo, incentiva a participação constante, pois o cidadão passa a perceber que pode ter mais poder de ação nos assuntos da região em que vive ou nacionalmente. Como foi citado, a falta de interesse se deve à falta de meios efetivos de participação, pois sabe-se que pouco se pode fazer para alterar uma realidade. Nesse ponto, as experiências de iniciativa popular e *referendum* obrigatórios suíços são fundamentais para o processo participativo.

O aprendizado político, desta forma, não necessariamente acontece no campo da educação formal e cívica, é importante destacar o papel do debate nesse processo, pois sem ele as decisões podem ser tomadas irresponsavelmente e de forma ineficiente. O debate evita os erros, promove o desenvolvimento da cultura de participação política e impede que políticas sejam tomadas a esmo.

Notou-se que a complexidade da administração pública acompanhada do tamanho da população impede, em nível nacional, o auto-governo do povo. A substituição total de um modelo representativo pela participação do cidadão comum tornaria o sistema ineficiente. Por outro lado, ao analisar o modelo suíço percebeu-se que a representatividade aliada à formas mais efetivas de participação popular aumentam a eficiência da representatividade, pois traz ao debate assuntos até então não levantados, diminui a desigualdade política entre grupos com diferenças econômicas e permite maior chance de participação das minorias. É fato que algumas mudanças tornam-se mais lentas, pois necessitam constantemente de aprovação popular, como foi demonstrado no caso do direito a voto da população feminina na suíça, mas de forma geral, a participação direta aumenta a fiscalização popular aos recursos financeiros, minimiza os gastos do poder central e dá meios reais para que o cidadão participe de assuntos públicos do dia-a-dia. Em suma, aumenta a eficiência da administração pública local e nacional e permite resolução mais

eficiente dos problemas administrativos, conseqüentemente, tais mudanças podem melhorar a condição de vida da população.

Por fim, percebeu-se que os sistemas democráticos representativo e participativo não contraditórios. A democracia participativa viável é aquela que se une à democracia representativa e possibilita o incremento dos conceitos democráticos na população e na administração. Como foi visto, nem todos os problemas de desigualdade econômica e social seriam resolvidos com o aumento da participação popular, mas poder-se-ia melhorar a administração pública, trazendo melhoras efetivas à população, por exemplo, nas áreas educacionais e de saúde, pois o cidadão passaria a fiscalizar as contas da administração local, evitando corrupção e desvio de impostos e verbas. Uma condição política mais igualitária entre os cidadãos é possível e pode diminuir as diferenças econômicas e sociais, pelo fato de findarem, por exemplo, com a dependência política. O desenvolvimento da cultura política participativa poderia renovar o conceito de cidadania do cidadão brasileiro, aumentando cooperação entre o governo e a sociedade. A diminuição da apatia política pode trazer desenvolvimento do modelo democrático e conseqüentemente prover as populações maior alteridade e permitir que elas se aproximem do verdadeiro bem-comum.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENDT, Hannah. *A Condição Humana*. 8. ed. Traduzido por Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997..

AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm, em 30 de maio de 2004.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição federal comentada*. 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2001.

CARNOY, Martin. *Estado e Teoria política*. 2.ed. Traduzido pelo equipe de tradutores do Instituto de Letras da PUC-Campinas. Campinas: Papiro, 1988.

CENTRE D'INFORMATION POUR LA STATISTIQUE ESPACE DE L'EUROPE 10 (Serviço de estatística suíço). <http://www.statistik.admin.ch>, maio de 2004

CD-ROM *Enciclopédia Encarta 2002*. Redmond, Microsoft, 2002

DAHL, Robert. *Sobre democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 8. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.

GOVERNO BRASILEIRO. <http://www.brasil.gov.br/>, maio de 2004

HABERMAS, Jürgen. *Consciência moral e agir comunicativo*. Tradução de Guido A. de Almeida . Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989

HOBBSBAWN, E.J. *Nações e nacionalismo desde 1870: programa mito e realidade*. 2. ed. Tradução de Maria Célia Paoli e Anna Maria Quirino. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1990.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. <http://www.ibge.gov.br/>, maio de 2004

JACOBI, Pedro Roberto. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: Editora FGV; 2000.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997.

LÉVY, Pierre. *Cibercultura*. Tradução de Carlos Irineu da Costa. São Paulo: Editora 34, 1999.

LINDER, Wolf. *Swiss Democracy*. 2.ed. New York: Palgrave Macmillan, 2002.

LÜBER, Norbert. *Swiss voters* [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <junior@deboa.com>, em 11 maio 2004.

TSCHIRREN, Ursula. *Question from a Brazilian Student on Civic Education*. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <junior@deboa.com> em 09 de junho 2004.

MANIN, Bernard. *As metamorfoses no governo representativo*. Revista brasileira de ciências sociais. São Paulo, nº 29, Ano 10, outubro de 1995.

MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Tradução de Manoel Innocêncio de Lacerda Santos Jr. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2000.

ROBERT, Darnton, OLIVIER Duhamel (org.). *Democracia*. Tradução Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2001.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Os pensadores: Rousseau, Do contrato Social*. 2. ed. Tradução: Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

SANTOS, Boaventura de S. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisada: O debate contemporâneo*. Tradução de Dinah de Abreu Azeredo. São Paulo: Editora Ática, 1994.

SIEGFRIED, André. *Suíza um exemplo de democracia*. 5. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1958.

SIDRA- SISTEMA IBGE DE RECUPERAÇÃO AUTOMÁTICA.
<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/>, maio de 2004.

SILVA, Paulo Napoleão. N. da. *Breves comentários à constituição federal*. v.1. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SUÍÇA. Constituição (1848). Constituição da Confederação Suíça: promulgada em 12 de setembro de 1848, disponível em: http://www.eda.admin.ch/brasilia_emb/p/home/ch/state/const.html, em 30 de maio.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. <http://www1.tse.gov.br/>

WEFFORT, Francisco C. (org.). *Os clássicos da política*. v 2. São Paulo: Editora Ática, 1998.