

Eixo 1 - Políticas Públicas, Financiamento, Avaliação e Gestão da Educação.

**OS IMPACTOS DO SISTEMA ELEITORAL E DA DEMOCRACIA
REPRESENTATIVA NAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DE
VITÓRIA/ES: RELAÇÕES E REFLEXÕES INICIAIS**

Edson Maciel Peixoto

Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE/Ufes

edsoncefetes@gmail.com

Vania Carvalho de Araújo

Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE/Ufes

vania_araujo@terra.com.br

Resumo

Este artigo objetiva refletir acerca da relação entre a democracia representativa e seus representados – o povo e os partidos políticos – a partir de dois processos: um *startante* – o sistema eleitoral brasileiro – e outro consequente – as políticas municipais de educação de Vitória/ES. Opta pela pesquisa documental (leis federal e municipal, resultados das eleições municipais de 2012) e bibliográfica sobre as temáticas que nos auxiliaram nas análises das inter-relações, bem como propicia a apresentação da “Rede Adote um Vereador” como exemplo de “zonas de fuga” possíveis para a retomada, pela população, do sentido de “representado”.

Palavras-chave: Sistema Eleitoral Brasileiro. Democracia Representativa. Sistema Municipal de Educação de Vitória-ES.

INTRODUÇÃO

A forma de governo adotada pelos entes da República Federativa do Brasil é a democracia representativa, na qual os agentes políticos, no caso dos municípios, prefeitos(as) e vereadores(as), são eleitos por sufrágio universal, sigiloso e individual.

As políticas públicas municipais, destacando as educacionais, são resultantes de processo legiferante, apresentado tanto pela população quanto pelos agentes políticos, a partir de projetos de lei de iniciativa popular e também dos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente.

Sob esse contexto, este artigo objetiva promover uma reflexão inicial acerca da relação entre a democracia representativa e seus representados – o povo e os partidos políticos – sob a hipótese de que o processo eleitoral se constitui como instrumento *startante* da prevalência da vinculação e dependência dos vereadores aos partidos políticos e não ao povo, que é proclamado como detentor soberano do poder. Relação esta que promove o movimento de aproximação e/ou afastamento dos representantes, em relação aos representados, no processo de apresentação das demandas, decisão, formulação e implementação das políticas públicas municipais de educação.

Para esse fim, organizamos o artigo de forma a apresentar, em primeiro lugar, o jogo que se constitui a partir do sistema eleitoral brasileiro, reforçando, assim, o poder dos partidos políticos na equação eleitoral. Em seguida, teorizamos com Arendt (2011), Bobbio (1995), Bovero, (2002), Castoriadis (1987), Laxe, (1963), Locke (1963) e Rousseau (1948) o conceito de democracia representativa, seu impacto no processo participativo e a configuração como essa forma de governo se apresentou nas antigas vilas brasileiras, bem como apresentamos o resultado auferido pela dinâmica do processo eleitoral nas eleições municipais de Vitória/ES, de 2012, focando a dupla representação do povo e dos partidos políticos que se estabelece sob uma teia de relacionamentos e de disputas por espaços de interlocução, inclusive, no âmbito das políticas. Finalizando, procuramos refletir acerca do impacto desses processos nas políticas públicas municipais de educação, trazendo à baila a dinâmica do sistema municipal de ensino de Vitória/ES, representada pelas finalidades e formas de ação dos poderes públicos do município – Executivo e Legislativo. Assim, procuramos apresentar a importância de se pesquisar os movimentos decorrentes do processo político eleitoral para as políticas públicas,

em destaque, as políticas públicas municipais de educação. No mesmo sentido de proposição, apresentamos a ideia de implementação de “Grupos de Acompanhamento do Legislativo”, como o Programa de Acompanhamento e Fiscalização do Trabalho dos Parlamentares Municipais chamado de “Rede Adote um Vereador”, criado pelo jornalista da Rádio CBN, Milton Jung, que objetiva retomar o sentido de representado e, portanto, um dos responsáveis pelo mandato do legislador.

O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO: O JOGO DO PROCESSO ELEITORAL

Os municípios brasileiros, a partir da Constituição Federal de 1988, foram alçados à categoria de ente federado, uma vez que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos” (BRASIL, 1988, art. 18).

No Brasil, na vigência dessa Constituição, está proclamado que o poder dos entes federados, em particular dos municípios, emana do povo e que este é representado por agentes políticos (prefeito, vice-prefeito e vereadores) escolhidos no exercício da soberania popular, mediante o sufrágio direto, secreto e universal.

No processo de escolha, regulamentado pelo Código Eleitoral Brasileiro, vigente no ano de 2012, estava previsto que, para concorrer ao cargo de prefeito(a), vice-prefeito(a) e vereadores(as), era necessário que se cumprissem alguns condicionantes: ter nacionalidade brasileira; estar em pleno exercício dos direitos políticos; ter realizado o alistamento eleitoral; possuir domicílio eleitoral na circunscrição há, pelo menos, um ano antes do pleito; ser filiado a partido político há, pelo menos, um ano antes do pleito;¹ ter idade mínima de 21 anos para os cargos de prefeito(a) e vice-prefeito(a) e de 18 anos para vereador(a); não ser analfabeto; ser escolhido pelo partido em convenção partidária; e ter seu registro de candidatura homologado pela Justiça Eleitoral.²

Cumpridos esses requisitos, passa-se à próxima fase, que é a busca por votos. Esta ocorre pela interação com a população, a partir, principalmente, de recursos midiáticos e do contato corpo a corpo, anunciando seus projetos e programas de ação e reiterando à população, sucessivamente, a ideia de “querer ser seu representante”. Nesse ínterim, por um lado, são as

características pessoais de carisma, de facilidade de relacionamento interpessoal, de pertencimento a determinados grupos sociais e/ou econômicos e de vinculação a personalidades políticas com ou sem mandato as principais referências exploradas pelos candidatos. Por outro lado, as ideologias e *modus operandi* do partido, na maioria das vezes, sequer são estudadas ou comentadas durante a campanha. Até mesmo a sigla partidária e o conjunto de candidatos do partido e da coligação são colocados numa posição coadjuvante no processo eleitoral. Dessa forma, o que é “vendido” para a população é a ideia de que, para todos os cargos políticos, é o candidato e não o partido político que interessa. No entanto, o sistema eleitoral brasileiro privilegia, dependendo do cargo público a ser ocupado, tanto a votação singular do candidato, quanto a do conjunto de candidatos do partido, da legenda partidária e, ainda, da coligação, se for o caso.

Essa sistemática se diferencia – no caso dos municípios – a partir da adoção, pelo sistema eleitoral brasileiro, de dois princípios: princípio majoritário – na eleição de prefeitos – e princípio da representação proporcional – na eleição dos vereadores. Assim, para o cargo de chefe do Poder Executivo municipal e de seu vice, serão válidos aqueles votos recebidos nominalmente pelo candidato a prefeito, pela legenda partidária e pela coligação, sendo eleito aquele que obtiver maior votação.³ No caso do pleito para o Legislativo Municipal, da mesma forma do Executivo, apenas os votos dados aos candidatos e às legendas partidárias serão computados como válidos.

No entanto, a semelhança para por aí, uma vez que, concluída a votação e a apuração dos votos nominais e de legenda, um processo matemático-partidário se estabelece. Primeiramente, obtém-se o “quociente eleitoral”, que indicará o número mínimo de votos que cada partido ou coligação necessitará para ocupar uma cadeira na Câmara Municipal.⁴ Em seguida, de posse desse valor absoluto, apura-se o “quociente partidário”, que representará o número de cadeiras que cada partido ou coligação ocupará.⁵ Somente depois desse processo, a partir da lista de candidatos por partido ou coligação que atingiram o “quociente eleitoral”, distribuídos em ordem decrescente de votos, serão identificados os candidatos eleitos.

Assim, aqueles que atingiram maior votação, dentre o quantitativo de cadeiras conquistadas pelo partido ou coligação, ocuparão os assentos na Câmara Municipal. No entanto, aqueles candidatos que obtiveram uma votação nominal expressiva, mas, na totalização dos votos computados para o partido ou coligação, não conquistaram o número mínimo de votos

necessários após a apuração do “quociente eleitoral”, ficam sem a vaga no Legislativo Municipal.

Essa dinâmica eleitoral produzida pela implementação do Sistema Eleitoral Brasileiro reforça a necessidade de atenção com o processo legiferante do sufrágio. A respeito desse atentar às regras eleitorais, Montesquieu (1996, p. 20), afirma que

[...] as leis que estabelecem o sufrágio são fundamentais neste governo [republicano e democrático]. Com efeito, neste caso, é tão importante regulamentar como, por quem, para quem, sobre o que os sufrágios devem ser dados, quanto é numa monarquia saber qual é o monarca e de que maneira deve governar.

Neste sentido, para entendermos as dinâmicas que se instituem após o resultado do processo eleitoral, o alerta do autor reforça a importância de nos debruçarmos sobre as regras do jogo político que se apresenta neste momento na sociedade brasileira, qual seja, uma dupla dependência de um candidato: ao partido – a filiação é um *a priori* e o quantitativo de votos obtidos pelo conjunto da agremiação é um condicionante à vitória no pleito; e ao povo – que escolhe seu representante e vota no(a) candidato(a), ou na legenda do partido ou da coligação.

Essas vinculações são construtoras de uma teia que envolve, além da organização político-administrativa do município, o exercício do poder e as possibilidades da política que se encontram na relação entre o Legislativo e o Executivo; entre o Legislativo e o povo; no interior do próprio Legislativo e na relação dos(as) vereadores(as) com os partidos políticos, com o(a) prefeito(a) e vice-prefeito(a), com seus pares e com os munícipes.

Diante desse contexto retomamos aquela ideia inicial de que esse conjunto de regras do jogo político eleitoral tem por função a escolha de agentes políticos que representarão a população, no caso dos municípios, no exercício do poder municipal. Assim, emerge dessa função dos agentes políticos de representar o povo a ideia de uma “Democracia Representativa”, como forma pela qual, nas sociedades onde existe o sufrágio universal, as decisões que afetam a coletividade são tomadas por pessoas escolhidas pelos partidos, pelo povo e pelas regras do jogo eleitoral – que se fazem sujeitos, dadas suas interferências diretas no resultado eleitoral.

Dessa forma, apresentado o processo eleitoral dos agentes políticos municipais (prefeito, vice-prefeito e vereadores) que faz emergir tanto os partidos políticos, quanto o povo e as regras

eleitorais como sujeitos desse processo, rompemos com a ideia proclamada da democracia representativa que tinha o povo na condição de único representado, para a prática real na qual há uma dupla classe de representados: o povo e os partidos políticos.

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

O termo democracia carrega em si um *a priori* que é a participação. Sua origem remete à Grécia antiga e à possibilidade de – na Ágora – estabelecer diálogos, discussões e encontros para a tomada de decisões consensuais, no exercício de uma liberdade tal que possibilite ao indivíduo o exercício da capacidade humana de ouvir, de falar e de ser visível perante os partícipes do espaço público.

No entanto, como bem nos indica Castoriadis (1987, p. 271), essa referência grega não deve vir como um modelo, mas como uma inspiração, uma vez que a História é uma criação, um instituinte.

A Grécia é o *locus* social-histórico onde foram criadas a democracia e a filosofia e onde se encontram, por conseguinte, nossas próprias origens. Na medida em que o sentido e as potencialidades dessa criação não estejam esgotados – e estou profundamente convencido de que não o estão – a Grécia é para nós um *gérmen*: nem um ‘modelo’ nem um espécime entre outros, mas um gérmen (grifos do autor).

Dadas as características histórico-sociais da época, havia a possibilidade de todos os homens – categoria de gênero combinada com a posse de propriedade privada e de escravos – experienciarem o encontro público com outros homens de mesmas características para, com liberdade e igualdade, se questionarem sobre os assuntos e as ideias comuns àquela comunidade. É esse encontro público, no exercício do Poder Legislativo, que se assinala como democracia direta, ou democracia dos antigos.

Rousseau (1948, p. 73), apesar de considerar que a “verdadeira democracia”, como forma de governo, ou melhor, forma de cuidar dos negócios públicos, “[...] nunca existiu [...] nem jamais existirá”, admitia, no entanto, sua incidência no processo legislativo. Essa era, aliás, a sua justificativa principal para abdicar da ideia de uma democracia como forma de governo. “Não é conveniente que quem redija as leis as execute, nem que o corpo do povo desvie a atenção dos alvos gerais para a [sic] concentrar nos objetos particulares” (p. 73).

A existência e a possibilidade de se reunir o povo em assembleias legitimamente convocadas para, em praça pública, analisar, propor e julgar as leis na Antiguidade é por Rousseau confirmada, ao mesmo tempo em que é indicada a possibilidade de se manter essa reunião.

O povo reunido, dir-se-á: que quimera! Hoje é uma quimera, mas não o era há dois mil anos. [...] Que dificuldade não haveria para reunir em assembleia o povo imenso dessa Capital [Roma] e arredores? Entretanto, raramente passavam semanas sem que o povo romano se reunisse, inclusive várias vezes (ROUSSEAU, 1948, p. 91-92).

Portanto, para o autor, o quantitativo e a distância não podiam ser impeditivos para o exercício direto da soberania do povo, uma vez que sua presença era importante para a garantia da manutenção e expansão dos seus direitos e deveres, uma vez que

A soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alienada; ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade de modo algum se representa; ou é a mesma ou é outra; não há nisso meio termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser seus representantes; são quando muito seus comissários e nada podem concluir definitivamente. São nulas todas as leis que o povo não tenha ratificado; deixam de ser leis. O povo [...] pensa ser livre, mas está completamente iludido; apenas o é durante a eleição dos membros do Parlamento; tão logo estejam estes eleitos, é de novo escravo, não é nada. Pelo uso que faz da liberdade, nos curtos momentos em que lhe é dado desfrutá-la, bem merece perdê-la. (ROUSSEAU, 1948, p. 94)

Apesar das aproximações do autor à democracia direta e do distanciamento à representatividade, sob a argumentação de que esta última faz com que o povo perca a sua liberdade e a sua própria condição de povo, vale ressaltar que, na forma defendida por ele, à época das Repúblicas antigas, os vassalos, os estrangeiros, as mulheres, as crianças e os escravos eram excluídos dos processos decisórios.

Nesse sentido, ao trazermos essas características para os dias atuais, podemos considerar que a democracia direta das sociedades antigas se constituía, efetivamente, ou como: a) uma democracia representativa, uma vez que apenas uma parcela da população (homens detentores de propriedades privadas e de escravos) decidia pelo conjunto da sociedade; ou b) uma não democracia, dadas as restrições de participação ao gênero, à classe social e ao patrimônio privado.

Ora, se o que aproxima a democracia direta da representativa é o fato de ambas serem democracias, entendidas como “[...] o direito de participação política [...] igualmente

distribuído a todos os membros da coletividade. Sem exclusões de nascimento, gênero, de classes ou de patrimônio” (BOVERO, 2002, p. 40), a ideia é de que a desigualdade entre os vários sujeitos do processo participativo, provocada pela supressão de alguns devido à sua condição econômica, social ou civil e, ainda, por alguma característica de nascimento, representa a ausência de democracia.

Logo, se a expressão “democracia” é o que aproxima a democracia representativa da democracia direta, em sentido oposto, é a estrutura do processo decisório que distancia as duas adjetivações:

[...] democracia direta é aquela na qual os cidadãos votam para determinar eles mesmos o conteúdo das decisões coletivas, como na democracia antiga da *ágora*; democracia representativa é aquela na qual os cidadãos votam para determinar quem deverá tomar as decisões coletivas, ou seja, para eleger os seus representantes. O instituto fundamental comum a todos os regimes democráticos contemporâneos é a eleição de representantes por sufrágio universal (BOVERO, 2002, p. 40, grifo do autor.).

O processo instituinte da sociedade, a partir do vivido e do experienciado, modifica a própria representatividade do povo no Estado moderno. Se o estamento era, “[...] em regra, uma forma da apropriação (hereditária) de privilégios por uma associação” (WEBER, 2004, p. 202), a expansão dos direitos políticos culminada com o sufrágio universal vislumbrava a adoção de um princípio sob o qual a representatividade do povo se tornaria mais efetiva.

Locke (1963, p. 74) exemplifica, a partir do Poder Legislativo, o funcionamento da democracia representativa como aquela na qual

O poder legislativo não pode transferir para quaisquer outras mãos o poder de legislar; ele detém apenas um poder que o povo lhe delegou e não pode transmiti-lo para outros. Só o povo pode estabelecer a forma de comunidade social, o que faz instituindo o poder legislativo e designando aqueles que devem exercê-lo. E quando o povo disse que queremos nos submeter a regras e ser governados por leis feitas por tais pessoas, seguindo tais formas, ninguém pode dizer que outras pessoas diferentes legislarão por elas; nem o povo pode ser obrigado a obedecer quaisquer leis, exceto aquelas promulgadas por aqueles a quem ele escolheu e autorizou para fazer as leis em seu nome.

No Brasil, a experiência da democracia representativa ocorre desde o início do período de colonização, pois as Ordenações Afonsinas⁶ pretendiam regular a administração do Reino Português e de suas Colônias. Nessas Ordenações, havia a previsão de criação de Câmaras Municipais em todas as vilas e cidades para bem administrá-las e “[...] seriam compostas por

juizes pedaneos, seus presidentes natos, e de vereadores eleitos pelos *homens bons* da terra” (LAXE, 1963, p. 25, grifo do autor).

Este condicionante de participação no processo eleitoral para a função de vereador das Câmaras das vilas e cidades do Brasil Colônia aos “homens bons da terra”⁷ retrata, por um lado, a participação da “gente do povo” no seu processo de constituição e, por outro, a formação de estamentos no interior da Câmara, em função da instauração de uma determinada categoria de habitantes da vila, com interesses semelhantes – os homens bons.

Essa inter-relação entre o povo e seus representantes legislativos ganha contornos que, indicam que, se estes não deslocam diretamente o poder de legislar para outros atores do processo de formulação de políticas (Poder Executivo, partidos políticos, organismos internacionais, organizações da sociedade civil de interesse público, empresários, trabalhadores etc.), sujeitam o poder público às suas interferências.

Nesse mesmo contexto, figura o cenário político eleitoral brasileiro que se estabelece sob uma dupla dependência política: ao partido e ao povo. Dessa dupla vertente, emergem as principais críticas ou alertas presentes em Bobbio (1995) e em Arendt (2011) sobre a democracia representativa.

Inicialmente é Bobbio (1995, p. 117) quem nos chama a atenção para o fato de que o sufrágio universal e a constituição de partidos desvirtuaram a democracia representativa retirando dela a singularidade do indivíduo:

O desenvolvimento do Estado representativo coincide com as fases sucessivas do alargamento dos direitos políticos até o reconhecimento do sufrágio universal masculino e feminino. O qual, porém, tornando necessária a constituição de partidos organizados, modificou profundamente a estrutura do Estado representativo, ao ponto de induzir uma profunda modificação no próprio sistema de representação, que não é mais dos indivíduos singulares mas é filtrada através de poderosas associações que organizam as eleições e recebem uma delegação em branco dos eleitores. Enquanto num sistema político com sufrágio restrito são os indivíduos que elegem um indivíduo [...] e os partidos se formam no interior do parlamento, no sistema político representativo com sufrágio universal os partidos se formam fora do parlamento e os eleitores escolhem um partido mais que uma pessoa.

Apesar de o autor não estar se referindo ao sistema eleitoral brasileiro, é possível identificar a ocorrência desses dois processos na História brasileira. Assim, quando o autor se referencia ao sistema político com sufrágio restrito, em que os indivíduos elegem um indivíduo e os

partidos se formam no interior do parlamento, é possível resgatar o momento da fundação das primeiras vilas brasileiras – a partir de 1532 – e, em consequência, o viger das primeiras Câmaras Municipais. Naquele período, o que se apresentava era a combinação do sufrágio restrito – quando apenas os “homens bons da terra” elegiam e eram eleitos vereadores e não havia necessidade de filiação a nenhuma organização – com o processo de formação dos partidos políticos no interior do Parlamento, portanto por afinidades ideológicas sem a interferência direta de partidos eleitoreiros. No entanto, atualmente, o sistema político brasileiro se constitui à semelhança daquela segunda tríade já exposta, neste texto, a partir de Bobbio (1995): sufrágio universal; formação dos partidos fora do parlamento e eleitores escolhendo um partido mais que uma pessoa.

Assim, temos que, além de ser compulsória ao indivíduo a filiação partidária, o membro do partido precisa ter seu nome aprovado pelos(as) correligionários(as) para compor o quadro partidário que irá concorrer ao pleito eleitoral, ou seja, o partido se forma fora do Parlamento. E, ainda, uma vez tendo a sua candidatura aceita, no momento do processo do sufrágio e da apuração, o(a) eleitor(a) vota, por exemplo, no(a) candidato(a) a vereador(a), mas, para se elegê-lo, depende da conjugação entre o quantitativo de “cadeiras” que o partido ou coligação conquistará – o que é medido pelo quociente partidário⁸ – e a votação nominal que o(a) candidato(a) receber.

Essa dependência e intermediação compulsória aos partidos políticos, realizada pelo modelo de sistema eleitoral adotado no Brasil, promove, por um lado, o distanciamento do povo de seus representantes e, por outro, subverte a própria ideia de democracia como possibilidade do exercício da liberdade de julgar e escolher seus representantes. Essa dinâmica parece se aproximar do controle do povo realizado pelos partidos, como nos indica Arendt (2011, p. 337), para quem “[...] os partidos, devido a seu monopólio das indicações, não podem ser vistos como órgãos populares, sendo, muito pelo contrário, instrumentos muito eficientes para restringir e controlar o poder do povo”.

Um exemplo, tanto do deslocamento do indivíduo para o partido indicado por Bobbio (1995), quanto da redução do poder do povo proclamado por Arendt (2011) ocorreu nas últimas eleições para a Câmara Municipal de Vitória/ES, em 5 de outubro de 2012; dentre os 15⁹ candidatos(as) a vereadores(as) mais votados nominalmente, apenas 11 foram relacionados(as), pelo Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo (TRE/ES), como

eleitos(as).¹⁰ Os demais que formaram a edilidade foram alçados graças aos votos obtidos exclusivamente nas legendas partidárias e pelo conjunto de candidatos(as) do partido ou coligação.

Continuando com as reflexões acerca da democracia representativa, mas deslocando o mote da forma de composição do Legislativo Municipal para a prática da representação no interior das Câmaras Municipais, Arendt (2011, p. 336) alerta para o fato de que, na democracia representativa,

[...] o máximo que o cidadão pode esperar é ser ‘representado’, sendo evidente que a única coisa que pode ser representada e delegada é o interesse ou o bem-estar dos constituintes, mas não suas ações nem suas opiniões. Neste sistema é realmente impossível auscultar as opiniões do povo, pela simples razão de não existirem. As opiniões se formam num processo de discussão aberta e debate público, e onde não existe oportunidade de formar opiniões podem existir estado de ânimo – ânimo das massas, ânimo dos indivíduos, este tão volúvel e inconfiável quanto aquele –, mas não opinião. Portanto, o máximo que o representante pode fazer é agir como seus eleitores agiriam se eles mesmos tivessem a oportunidade para tanto.

Essa crítica à democracia representativa realizada pela autora vai ao encontro do conjunto de sua obra, na qual se remete sempre à potência da democracia direta que ocorria na *Ágora*, pela *polis* grega, onde os homens se reuniam para publicamente estabelecerem discussões e emitirem suas opiniões acerca dos assuntos e temáticas trazidos àquela comunidade.

É evidente que a autora não está criticando a democracia – o governo do povo –, mas a forma como ela está sendo implementada e em funcionamento. O que a democracia representativa tem reforçado é a ideia de um governo *ex parte populi*, nada mais. O povo vem se fazendo representar como parte da municipalidade, mas não a partir de opiniões e ideias, portanto não se trata de uma democracia que se institui pública, em função dos interesses de todos, e sim de uma democracia que representa interesses particulares, portanto privativa a uma minoria.

Este movimento público-privado leva Arendt (2011, p. 337) a considerar que

É fato que o governo representativo se tornou um governo oligárquico, mas não no sentido clássico de um governo de poucos para poucos; o que hoje chamamos de democracia é uma forma de governo em que poucos governam no interesse, pelo menos supostamente, da maioria. Esse governo é democrático no sentido em que o bem-estar popular e a felicidade privada são seus objetivos principais; mas pode ser chamado de oligárquico no sentido em que a felicidade pública e a liberdade pública voltaram a ser privilégios de uma minoria.

Sendo assim, tanto Arendt (2011), quanto Bobbio (1995) apontam no sentido de que a democracia representativa possui problemas que vão – mantendo as Câmaras Municipais como objeto de análise – desde a ideia de um indivíduo de se candidatar à função de vereador(a), passando pela máquina partidária e pelo processo de ocupação das cadeiras na Câmara, até o funcionamento do colegiado legislativo e o distanciamento do povo de seus representantes e, portanto, do poder instituído.

Sob essa teia de relacionamentos e de disputas por espaço de interlocução, abancam-se as políticas públicas municipais, como proclamações de intencionalidades dos agentes políticos acerca dos direitos e deveres dos munícipes e dos diversos órgãos que compõem a administração municipal.

POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: A CONVERGÊNCIA DO JOGO POLÍTICO

Campo de ação dos agentes políticos e de disputa por capital eleitoral entre eles, o processo de apresentação de demanda, decisão, formulação e implementação das políticas públicas é influenciado pelo processo eleitoral vigente no Brasil que se apresenta pelo duplo princípio do majoritário e da proporcionalidade.

Tratando mais especificamente neste artigo das políticas públicas educacionais do município de Vitória/ES e de sua vinculação com o jogo político eleitoral, foi possível comprovar, a partir da Lei nº 4.747/1998, que institui o Sistema Municipal de Ensino de Vitória, o que procuramos demonstrar no decorrer dessas reflexões: a importância de se pesquisar os movimentos decorrentes do processo político eleitoral para as políticas públicas, em destaque, as políticas públicas municipais de educação.

Destacando dessa lei municipal as bases de nossa argumentação, identificamos que, a partir da instauração do sistema municipal de ensino do município de Vitória, o poder público municipal – Prefeitura e Câmara Municipal – passa a se responsabilizar por

- I - coordenar a política municipal de educação e a gestão da educação básica, integrando-as às políticas e aos planos educacionais da União e do Estado;
- II - exercer a função normativa e redistributiva em relação as suas instituições oficiais;

III - criar, autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos que integram o sistema municipal de ensino (VITÓRIA, 1998, art. 1º).

No mesmo sentido, é o processo de legiferação, estabelecido pela Lei nº 4.747/98, que proclama a materialização das intencionalidades do funcionamento do sistema municipal de ensino, a partir dos seguintes instrumentos no âmbito do município:

[...]
 b) Lei Orgânica do Município de Vitória-ES;
 [...]
 e) legislação [...] municipal aplicável ao setor;
 f) a presente Lei;
 g) outras normas legais que venham a ser editadas e lhe sejam pertinentes.
 (VITÓRIA, 1998, art. 2º).

Diante do exposto, fica evidenciado que o jogo político e, por conseguinte, as regras políticas e eleitorais, que regem a composição e o funcionamento dos poderes públicos municipais, são instrumentos essenciais que podem apontar para a implementação de políticas públicas educacionais que se aproximam ou se distanciam dos desígnios da população e dos partidos políticos.

O que parece manifesto é que, mesmo interessado em determinado tema, o munícipe eleitor adota como forma de atuação a representação política, no sentido da delegação ou transferência de sua soberania a outra pessoa – o vereador. Este *modus operandi* parece fixar o sentido da representação popular apenas no momento oficializado do sufrágio, deixando o campo livre para que os partidos políticos inculquem nos seus correligionários sua missão, crenças e finalidades.

Feliz (2012, p. 18) corrobora com essa ideia afirmando:

Naturalmente, sabemos que o eleitor brasileiro vota num candidato e entrega para ele o bastão, como que dizendo: ‘Agora você se vira nos próximos quatro anos’. E se afasta do trabalho que esse parlamentar realiza. [...] É como assinar um cheque em branco e entregá-lo ao eleito.

Ao agir da maneira exposta pelo autor, o eleitor corrompe o sentido da democracia representativa, como forma de poder constituída por sufrágio universal, que se perde na estrada construída para sua ascensão, pois o que se espera da relação entre a população e os

legisladores é a possibilidade do diálogo permanente e da representação coletiva e efetiva do povo.

Nesse sentido, algumas “zonas de fuga” vêm se construindo no Brasil, nos últimos anos, com o objetivo de romper com a tendência de vinculação dos agentes políticos mais aos partidos políticos do que aos municípios, devido tanto àquele processo de vinculação obrigatória e de dependência do quociente partidário, já mencionado no início deste artigo, quanto à proximidade com outros correligionários, seja no âmbito da Câmara Municipal, seja nas reuniões do partido.

Assim, mencionando uma dessas experiências exitosas no combate à passividade dos indivíduos, temos “Grupos de Acompanhamento do Legislativo”¹¹ como o Programa de Acompanhamento e Fiscalização do Trabalho dos Parlamentares Municipais, chamado de “Rede Adote um Vereador”,¹² criado pelo jornalista da Rádio CBN, Milton Jung, que tem como objetivo provocar nas pessoas a vontade de [...] fiscalizar e controlar os vereadores que elegeram, porque são responsáveis por eles. E às que não elegeram, que adotassem um vereador. Porque os que estão nas câmaras representam a sociedade como um todo, e criam leis que podem mexer na nossa qualidade de vida (FELIZ, 2012, p. 18).

A criação e funcionamento dessas formas de controle e acompanhamento do Legislativo Municipal indicam a movimentação de parcela da população na tentativa de promover a resistência, tanto das relações de dominação dos poderes instituídos, quanto da apatia da sociedade no que se refere aos assuntos que são tratados no âmbito do Legislativo Municipal e que são de interesse comum.

SEM CONCLUIR, APENAS APONTANDO REFLEXÕES.....

Retomando a ideia de Castoriadis (1987) – já referenciada no início deste texto – na qual a sociedade é uma autoinstituição dos indivíduos e que a História é um processo de criação, torna-se quase impossível um retorno à origem grega da democracia em função das mudanças que ocorreram em todo o processo histórico da humanidade. Mas entendemos que as reflexões apontadas neste artigo são importantes para que uma nova democracia seja buscada, rompendo com as possibilidades de insucesso do regime democrático e fortalecendo a

presença do povo na construção e tomada de decisões. Esse movimento em torno da democracia pode romper com toda a preocupação do retorno da tirania, do absolutismo e do totalitarismo que solaparam a condição humana dos indivíduos.

Nesse contexto, propomos, por hora, um duplo processo: a) a necessidade de lançar os holofotes para os programas dos partidos políticos para se ter uma percepção dos movimentos que os agentes políticos municipais podem executar no processo legiferante das políticas públicas; e b) a proliferação de ações de aproximação, via controle e acompanhamento, como a criação dos “Grupos de Acompanhamento Legislativo”, por constituírem uma potência na adaptação da democracia representativa brasileira em uma democracia efetiva de participação, em que o povo – que é detentor do poder – rompa com a prática atual do exercício da “democracia” apenas no momento do voto e que tenha uma liberdade que seja materializada pelo direito de expressão de ideias, opiniões e demandas atreladas aos ideais da coletividade.

¹ O partido somente poderá participar das eleições se seu estatuto tiver sido registrado no Tribunal Superior Eleitoral a, pelo menos, um ano antes do pleito. Da mesma forma é condicionante à participação, a existência de órgão diretivo na circunscrição da eleição até a data da convenção partidária.

² Cf. BRASIL. TSE. Código eleitoral anotado e legislação complementar. 10. ed. 2012, artigo 14, parágrafos 3º e 4º.

³ Nos Municípios com mais de duzentos mil eleitores, se nenhum candidato alcançar maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição no último domingo de outubro, concorrendo os dois candidatos mais votados, e considerando-se eleito o que obtiver a maioria dos votos válidos.

⁴ Quociente obtido pela divisão do número de votos válidos pelo número de cadeiras a serem ocupadas pelos vereadores, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior.

⁵ Quociente obtido pela divisão número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação pelo quociente eleitoral, desprezada a fração.

⁶ “As Ordenações Afonsinas [instituídas por Dom Affonso V] foram a primeira tentativa para o estabelecimento de um sistema comum de organização e atribuições municipais, procurando-se ao mesmo tempo estreitar os laços de subordinação entre o município e o poder central” (LAXE, 1963, p. 25).

⁷ “O vocábulo *homens bons* (*boni-homines*), que, tratando das classes não nobres é aplicado em especial à todos herdeiros (indivíduos não nobres que possuem hereditariamente a propriedade livre), como a mais autorizada entre elas, encontrar-se-á em certos monumentos, principalmente em atos judiciais, qualificando os indivíduos mais respeitáveis das classes nobres e privilegiadas” (HERCULANO apud LAXE, 1963, p. 31. N.R. 3).

⁸ “Determina-se para cada partido ou coligação o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral [que é obtido dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral] o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, desprezada a fração” (BRASIL, 2012, p. 67).

⁹ Este é o número de cadeiras a serem ocupadas pelos(as) vereadores(as) da Câmara Municipal de Vitória-ES, na legislatura 2013-2016.

¹⁰ Cf. Resultados Eleições 2012 – por município. Disponível em: <<http://www.tre-es.jus.br/resultados2012/consulta.html?p={filtro:%22resultado-por-municipio%22,titulo:%22Por%20munic%3%ADpio%22}>>. Acesso em: 27 out. 2012.

¹¹ Estes grupos pretendem “ser vistos como mais um instrumento de luta do povo para moralizar a atividade política. Por isso, devem atuar em sintonia com a sociedade civil organizada, contribuindo para dar mais transparência ao trabalho realizado nas Câmaras Municipais” (TAUFNER; SALOMÃO, 2005, p. 4).

¹² “A Rede Adote um Vereador, lançada pelo jornalista Milton Jung, em 2008, não é uma ONG. Trata-se de uma reunião de cidadãos que transmitem informações sobre o trabalho dos parlamentares para o coletivo” (FELIZ, 2012, p. 19)

REFERÊNCIAS

- ARENDDT, Hannah. *Sobre a Revolução*. Tradução Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 274-351.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BOVERO, Michelangelo. *Contra o governo dos piores: uma gramática da democracia*. Tradução Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2002.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição 1988: Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n^os 1/92 a 23/99 e Emendas Constitucionais de Revisão n^os 1 a 6/94*. ed. atual. em 1999. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1999.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Código eleitoral anotado e legislação complementar*. 10. ed. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, Secretaria de Gestão da Informação, 2012. p. 31-128
- CASTORIADIS, Cornelius. *Encruzilhadas do Labirinto II: domínios do homem*. Tradução José Oscar de Almeida Marques. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 247-334.
- FELIZ, Cláudia. Entrevista Milton Jung. *A Gazeta*. Vitória-ES, 30 set. 2012. Cidades, p. 18-19.
- LAXE, João Batista Cortines. *Câmaras Municipais (Histórico): introdução do livro regimento das Câmaras Municipais*. Prefácio de Brasil Bandecchi. São Paulo: Editora Obelisco, 1963.
- LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. São Paulo: Ibrasa. 1963, p. 56-79.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondar. *O espírito das leis*. Tradução Cristina Murachco. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1996, p. 19-23.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social e outros escritos*. Tradução Rolando Roque da Silva. São Paulo: Editora Cultrix, 1978, p. 21-135.

TAUFNER, Domingos; SALOMÃO, Helder. *A Experiência dos Grupos de Acompanhamento do Legislativo*. Disponível em: <http://personalizados.msites.com.br/ifc/img/tb24_texto_fotos_1_656_aexperiaiaadosagruposadeacompanhamentoadoalegislativo.pdf>. Acesso em 28 out. 2012.

VITÓRIA. *Lei nº 4.747, de 27 de julho de 1998*. Institui o Sistema de Ensino do Município de Vitória, Capital do Espírito Santo e dá outras providências. Disponível em: <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/1998/L4747.PDF>>. Acesso em: 27 fev. 2013.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica Gabriel Cohn. Brasília: Editora UnB, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, v. 1, 2004. p. 139-206.