

A INDISPENSABILIDADE DO DIREITO FUNDAMENTAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA

THE INDISPENSABILITY OF THE FUNDAMENTAL RIGHT OF POPULAR PARTICIPATION TO THE ESTABLISHMENT OF DEMOCRACY

Roberta Lia Sampaio de Araújo Marques

Professora da Universidade de Fortaleza – UNIFOR

Professora da Escola Superior de Magistratura – ESMEC

Professora do Curso Professor Jorge Hélio

Coordenadora de Políticas da Direito

Democracia e Desenvolvimento

Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará - UFC

Especialista em Direito Público pela UFC

E-mail: rlia@hotmail.com

SUMÁRIO: 1 INTRODUÇÃO; 2 ASPECTOS CONCEITUAIS DE POVO E DE PARTICIPAÇÃO; 3 TEORIAS ACERCA DAS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO, SEGUNDO CANOTILHO; 4 O DIREITO FUNDAMENTAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988; 5 FALÁCIAS SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR; 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS; 7 REFERÊNCIAS.

CONTENTS: 1 INTRODUCTION; 2 CONCEPTUAL ASPECTS OF PEOPLE AND PARTICIPATION; 3 THEORIES ABOUT THE WAYS OF PARTICIPATION BY CANOTILHO; 4 THE FUNDAMENTAL RIGHT OF POPULAR PARTICIPATION IN THE BRAZILIAN CONSTITUTION OF 1988; 5 FALLACIES ABOUT THE POPULAR PARTICIPATION; 6 FINAL; 7 REFERENCES.

Resumo: O presente trabalho procura estabelecer a relação entre a Democracia e da Participação Popular, considerando esta como sendo um direito fundamental e como requisito indispensável para a construção da Democracia. Inicia-se com o aprofundamento dos temas ligados a Democracia, começando pelos seus aspectos conceituais. Após, faz-se uma análise da questão do povo como legitimador da soberania popular e da própria legitimação da Democracia. Introduce-se a Democracia Participativa como evolução do próprio conceito, responsável por sanar as limitações das formas tradicionais de Democracia, quais sejam: a direta e a representativa. Também é colocada como o grande marco de transformação na postura dos cidadãos brasileiros.

Palavras-chave: Democracia. Participação. Democracia participativa. Direitos fundamentais. Povo.

Abstract: This study seeks to establish the relationship between democracy and popular participation, considering this as a fundamental right and a prerequisite for building democracy. Begins with the deepening of the issues related to democracy, beginning with its conceptual aspects. Following, an analysis of the issue of legitimacy of the people and popular sovereignty and the legitimacy of democracy itself. Is added to the development of participatory democracy as the concept is responsible for remedying the limitations of traditional forms of democracy, namely: the direct and representative. It is placed as the major milestone of processing in attitude of Brazilian citizens.

Keywords: Democracy. Participation. Participative democracy. Fundamental rights. People.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata do vasto e importante tema da Democracia, detendo-se sobre a Participação Popular como direito fundamental e como elemento indispensável para a construção da mesma.

Parte-se para a análise de alguns aspectos marcantes da Democracia Participativa Brasileira. Têm-se a crítica de que, na atual conjuntura social brasileira, podemos concluir que estamos diante de uma “quase democracia”, apesar de, no âmbito da legislação o Brasil não tenha praticamente nada a acrescentar. Embora não seja perfeita, nossa Constituição pode ser considerada como uma das mais modernas e democráticas do mundo. O que pretendeu o constituinte foi deixar claro que o povo está apto a fiscalizar e

participar da elaboração e concreção dos programas e políticas de gerência da coisa pública, só resta-nos implementar esta prática.

Com o Estado democrático-participativo o povo organizado e soberano é o próprio Estado, é a democracia no poder, é a legitimidade na lei, a cidadania no governo, a Constituição aberta no espaço das instituições concretizando os princípios superiores da ordem normativa e da obediência fundada no legítimo exercício da autoridade.

Dedica-se ao tema da participação popular, começando pelo enfoque nos aspectos conceituais do povo e da participação.

O item seguinte é dedicado ao enunciado das formas de concepção de povo, baseado no ensaio “Quem é o povo?”, pergunta brilhantemente respondida pelo professor Friedrich Müller. As concepções estabelecidas por Müller foram: “povo” como povo ativo, povo como “Ícone”, “povo” como destinatário de prestações civilizatórias do Estado, e “povo” como conceito de combate.

Na esteira dos grandes autores, segue-se com uma enunciação de diversas teorias acerca das formas de participação, segundo José Gomes de Canotilho. Quais sejam: a democratização-caos, a participação por representação e meramente sufragadora, a participação radical-democrática, a participação pluralista, a participação como autodeterminação individual e fator de aprimoramento do sistema e a participação como instrumento da destruição do status quo.

O próximo tópico já traz em seu enunciado o assunto de que trata: o Direito Fundamental de Participação na Constituição Federal de 1988. Analisa-se, pois, os artigos que tratam da questão da participação em Nossa Carta Magna.

A seguir, tratamos de quatro falácias que acabem dificultando a prática da participação popular. São elas: 1 – “O povo não têm competência para decidir e legislar; por isso mesmo elege seus

representantes mais “capacitados”. 2 – “As consultas populares são indesejáveis, pois a tendência do povo é aprovar as propostas mais conservadoras”. 3 – “Os mecanismos de participação popular enfraquecem os partidos políticos e esvaziam o Poder Legislativo”. 4 – “O excesso de participação popular leva ao indiferentismo, à apatia política”.

2 ASPECTOS CONCEITUAIS DE POVO E DE PARTICIPAÇÃO

Disse Lincoln que democracia é o governo do povo, para o povo, pelo povo. Dessa máxima lapidar infere-se que o povo é sujeito ativo e passivo de todo esse processo, mediante o qual se governam as sociedades livres.

Infere-se também que a participação ocupa, aí, um lugar decisivo na formulação do conceito de Democracia em que avulta, por conseguinte, o povo – povo participante, povo na militância partidária, povo no proselitismo, povo nas urnas, povo elemento ativo e passivo de todo o processo político, povo, enfim, no poder.

Não há democracia sem participação. De sorte que a participação aponta para as forças sociais que vitalizam a democracia e lhe assinam o grau de eficácia e legitimidade no quadro social das relações de poder, bem como extensão e abrangência desse fenômeno político numa sociedade repartida em classes ou em distintas esferas e categorias de interesse.

Duas perguntas são cabíveis, todavia, para dar mais certeza, ênfase e precisão ao entendimento dessa dicção fundamental, tão atropelada de equívocos cortados de erros e abusos. A primeira – “Que é o povo?” – formulada desde Rousseau e Kelsen, e a segunda – “Quem é o povo?” – aperfeiçoada em concretude, e levantada no Brasil por Friedrich Müller, que a fez objeto de um ensaio primoroso, onde ele cuida haver suscitado a questão fundamental da Democracia.

Democracia significa identidade de governantes e governados, de sujeito e objeto do poder, significa império do povo sobre o povo. Todavia, o que é este 'povo'? Pressuposto fundamental da democracia é que pela pluralidade de seres humanos forme nela uma unidade. Para isso é o 'povo', como unidade, tão necessária, tão essencial que não é apenas objeto senão algo mais, a saber, sujeito do poder. Pelo menos na esfera abstrata deve ser isto. Contudo, não há nada mais problemático para uma consideração dirigida à realidade do fato do que precisamente aquela unidade que aparece sob a designação de povo.

Em oposição frontal ao homem da *volonté générale*, de Rousseau, aquela em que o homem do degrau inferior, entretanto em sociedade, só é livre como povo, ou seja, quando ascende ao patamar da vontade geral e se aliena naquele organismo de soberania que é a sobredita vontade.

Ali, o poder popular instala a sede de sua legitimidade. No mecanicismo, ponto de partida da tese contratualista de Rousseau, não há povo; no organicismo, ponto de chegada, sim.

O povo em Kelsen, ao contrário, é junção ou agregado de vontade; em Rousseau uma só vontade, vontade geral, derivada indubitavelmente de uma concepção mecanicista em estado rudimentar, suscetível de padecer, a seguir, transmutação organicista em seu ponto terminal, a saber, na ocasião mesma em que se constitui por vontade nova e superior, subsistente em si mesma, não importa o grau de abstração nem o teor de realidade inerente ao processo de mudança que a fez surgir.

Já um terceiro conceito do povo, desenvolvido nas reflexões de Muller, guarda, ao revés daquele puramente formalista de Kelsen, um teor de pluralidade e concretude, posto que seu ponto de partida, perpassado de pessimismo, reside ainda no domínio da metáfora, do símbolo, da alegoria. Mas tão-somente como crítica ao povo-ícone, algo que não foi posto por ele; de conseqüente, já encontrado e deformado pelos desvios de sua manipulação política,

obviamente executada pelos poderes estabelecidos em proveito da classe dominante.

Na seqüência desta análise, movida por inteiro de um senso crítico da realidade, desfilam outras acepções com que se busca caracterizar “povo”. Todavia, povo ativo, como instância global de atribuição de legitimidade, e destinatário de prestações civilizatórias do Estado, até chegar ao que nos parece o termo de um profundo desdobramento conceitual: povo conceito de combate, já na região da positividade da democracia.

Desvendada, porém, a hipocrisia da classe dominante, nem por isso se deve rejeitar o conceito de povo-ícone ou riscá-lo de nosso vocabulário; o povo ícone é o povo do Contrato Social e da *volonté générale* de Rousseau, da Revolução Americana e da Revolução Francesa, sem dúvida a mais importante máquina de guerra do pensamento político; povo equiparado à Nação ou desta desvinculado no derradeiro período da convulsão francesa, inspirando, legitimando e escrevendo nas constituintes as primeiras Declarações de Direitos incorporados a textos constitucionais.

Quem é o povo, e onde está o povo, nessa forma de organização em que o ente político é objeto e não sujeito. O povo da “quase democracia” vigente na era da globalização não é verdadeiramente povo.

Esse povo, tão difícil de definir e tão fácil de conjecturar na importância constituinte de sua titularidade soberana, marca de nosso tempo, pode, todavia, ser decifrado em seu teor mais significativo, se o ligarmos, como já se fez, ao âmbito daquelas duas interrogações, das quais uma foi detidamente examinada nas respostas de Afonso Arinos e Hans Kelsen, as quais, de maneira direta ou indireta, se vinculam de certo modo às reflexões filosóficas contidas no Contrato Social e na *volonté générale* de Rousseau.

Democracia é processo de participação dos governados na formação da vontade governativa; participação que se alarga

e dilata na direção certa de um fim totalmente tangível, o Estado Democrático de Direito.

Concretizar a democracia é, num certo sentido, em termos de fazê-la eficaz, remover os bloqueios, desobstruir os caminhos da participação, afastar obstáculos que lhe foram erguidos ou lhe são levantados com frequência, para estancar-lhe a correnteza das idéias. Busca-se interromper um processo, tolhendo o curso à navegação popular rumo ao exercício do poder legítimo e democrático.

A participação deu princípio à democracia na categoria tradicional e clássica dos chamados direitos fundamentais da primeira geração.

A idéia de participação está, de um certo modo, associada ao processo democrático ocorrido em diversas fases da história da humanidade, desde a pólis da Grécia antiga até as formas de administração participativa e gestões compartilhadas nas organizações atuais.

Existem diferentes abordagens para o que se entende por participação, limitadas quanto ao seu alcance, a partir do seu conceito mais amplo, forma legítima da influência de indivíduos sobre decisões que afetam suas vidas.

Nas definições de participação, extraem como variável comum e fundamental a referência a um processo de influência, poder, controle e intervenção. Nessa perspectiva, podemos concluir que participação é ato de influir, de exercer controle, de ter poder, de estar envolvido ativamente.

A participação como estratégia social desempenha um papel importante na redução da alienação dos colaboradores das organizações públicas ou privadas na tomada de decisão, na resolução de problemas e na implantação de mudanças institucionais, o mesmo acontecendo aos cidadãos com relação ao Estado, ou seja, a participação faz aumentar a legitimidade e

viabiliza um maior controle social das ações públicas.

Quanto à capacidade do povo em tomar parte das decisões públicas que dizem respeito à cidadania, alguns tenderão a considerar que os membros da sociedade em geral não dispõem das aptidões necessárias à implantação da democracia.

Entretanto, quanto à capacidade do povo para participar das decisões coletivas, podemos auferir que um povo desenvolvido é um povo equilibrado que busca o novo por intermédio da participação popular, da adequação dos objetivos e prioridades às reais necessidades da sociedade, da viabilidade e integração dos recursos e esforços. Associando o desenvolvimento da democracia ao processo participativo, é possível assegurar que a governabilidade é um conceito importante porque, à medida que a população se torna mais esclarecida, mais educada e mais bem informada, cresce a demanda por serviços em quantidade e qualidade.

A participação constitui uma necessidade humana em que, do ponto de vista progressista, faz crescer a consciência crítica dos membros participantes, fortalece seu poder de reivindicação e os prepara para adquirir mais poder, além de facilitar a resolução dos conflitos.

Podemos enumerar alguns princípios relativos aos resultados benéficos da participação, quais sejam: a participação é uma necessidade humana e, por conseguinte, constitui um direito das pessoas; a participação justifica-se por si mesma, não por seus resultados; a participação é um processo de desenvolvimento da consciência crítica e de aquisição de poder; a participação leva à apropriação do desenvolvimento pelo povo; a participação é algo que se aprende e aperfeiçoa; a participação pode ser provocada e organizada, sem que isto signifique necessariamente manipulação; a participação é facilitada com a organização e a criação de fluxos de comunicação; devem ser respeitadas as diferenças individuais na forma de participar; a participação pode resolver conflitos, mas também pode gerá-los, o que não deve ser encarado de forma negativa;

A democracia participativa conduz a população a níveis cada vez maiores de participação decisória, eliminando a divisão de funções entre aqueles que planejam e decidem no topo da organização e os que executam e sofrem as conseqüências das decisões na base. Considera-se ainda a participação uma habilidade que, por não ser inata, deve ser aprendida e aperfeiçoada continuamente pelo homem. Assim também as especificidades que constituem a dinâmica da participação devem ser compreendidas e continuamente dominadas pelas pessoas. Na verdade, parece evidente que a melhor maneira de se aprender a participar é praticando a participação no dia-a-dia.

Caracteriza-se basicamente a participação em dois tipos: participação direta – quando o indivíduo age isoladamente procurando influenciar as decisões organizacionais e nelas interferir; e participação indireta – quando a vontade do indivíduo se manifesta por meio de representantes escolhidos por eles para representá-los junto às instituições.

No conceito das ações governamentais, a democracia participativa está avançando em razão do crescimento da consciência política do cidadão.

A democracia, que nasceu dos ideais filosóficos do povo grego, ao longo da história, mesmo sofrendo alguns percalços, constitui-se num marco para a sociedade do século XX que, apesar das inúmeras guerras, foi talvez o período da história em que mais se tenha contribuído para a consolidação da democracia, graças ao desenvolvimento social que elevou o nível de conscientização civil.

A importância da democracia nos dias atuais é, para Paulo Bonavides, mais do que um simples sistema de governo, uma modalidade de Estado, um regime político ou mesmo uma forma de vida, pois “tende a se converter, ou já se converteu, no mais novo direito dos povos e dos cidadãos. É direito de qualidade distinta, direito que eu diria da quarta geração”.

A atual Constituição Brasileira preconiza em seu preâmbulo que foi constituído “um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada numa harmonia social [...]”. Estabeleceu ainda, no Parágrafo Único do artigo 1º, o nobre princípio democrático segundo o qual “todo poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Com isso ficou estabelecida a origem do poder popular e a forma de sua expressão por meio da democracia direta e da democracia representativa.

Norberto Bobbio também observa que “a democracia não goza no mundo de ótima saúde, como de resto jamais gozou no passado, mas não está à beira do túmulo”. Para ele, “o modelo do Estado democrático fundado na soberania popular, idealizado à imagem e semelhança da soberania do príncipe, era o modelo de uma sociedade monística”. E considera que “a sociedade real, subjacente aos governos democráticos, é pluralista”.

A construção de um verdadeiro Estado Democrático é vislumbrada por Dalmo Dallari, “desde que seus valores e sua organização sejam concebidos adequadamente”. Na sua visão, alguns pressupostos devem ser atingidos, tais como eliminação da rigidez formal; supremacia da vontade do povo; a preservação da liberdade; a preservação da Igualdade.

A propósito, observa o autor: “quando um governo, mesmo bem intencionado e eficiente, coloca sua vontade acima de qualquer outra, não existe democracia”.

A participação tem sido uma tendência nas formas da gestão e que o cidadão, cada vez mais consciente de seu papel, facilmente não desistirá de buscar espaços na sociedade para exercer o controle social das ações dos diversos atores sociais, especialmente agora que ele pode dispor de vários meios para manifestar sua opinião e

avaliar as instituições, contando com o uso das novas tecnologias da informação.

As novas tecnologias da informação, por exemplo, a Internet, segundo CASTELLS, aumentam a possibilidade de participação do indivíduo nas decisões compartilhadas em todos os setores do Estado. Assim, a utilização de novos meios de comunicação e desenvolvimento de “organizações neogovernamentais” podem “articular os cidadãos com o Estado, mantendo-os informados e permitindo debates em torno das questões que os afetem diretamente”.

BOBBIO denominou de “computadocracia” essas facilidades de acesso às informações e a conseqüente expansão da democracia participativa.

3 TEORIAS ACERCA DAS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO, SEGUNDO CANOTILHO

O sentido sociológico que pretendemos dar ao termo tem origem na obra de Marcel Prélot, o qual evidencia que “a participação consiste etimologicamente em ‘tomar parte’”. Aquele que participa torna-se parte do todo, fica presente no todo, não obstante conserve sua personalidade distinta do todo”. O publicista francês após tecer comentários sobre a insolúvel dualidade de um participante, e utilizando uma figura lingüística, sintetiza seu pensamento sobre este assunto nos seguintes termos: “a participação pode ser definida como este aspecto do comportamento político no qual o cidadão intervém na Cidade como membro desta, embora seja, vis-à-vis a ela, pessoa distinta”. Assim, o termo será utilizado para indicar a interferência do cidadão ou das organizações da cidadania na definição dos rumos do Estado a que pertence.

A vontade estatal deve ser considerada como os rumos adotados pelo Estado ou a ele impostos, tanto no nível da macroestrutura que define o seu sistema político, assim como a ação quotidiana de funcionamento da “máquina”, o que vale dizer adoção de políticas, efetivação de diretos, estabelecimento do raio

de ação, etc.

A compreensão de direito fundamental abraça dois aspectos, um formal e outro material. No aspecto formal, ele se distingue por estar previsto na norma de maior prestígio hierárquico do ordenamento e, dentro dela, por gozar de prerrogativas e seguranças especiais, como a de constituir cláusula pétrea ou de ter uma eventual supressão ou modificação extremamente dificultada. Do ponto de vista material, são aqueles direitos que uma vez suprimidos ou que tenham impedida ou negligenciada a sua efetivação, afetam de forma irremediável a dignidade da pessoa humana.

Ponto básico para a compreensão da participação popular na formação da vontade estatal são a soberania, bem como o tema com ela imbricado da fundamentação filosófica do poder.

Se fosse posta a questão de qual a legítima fonte do poder estatal, e alguém respondesse a tal pergunta observando a letra das Constituições ocidentais da atualidade, não resta dúvida de que a resposta poderia vir sob a forma do jargão político-jurídico que anuncia que “todo poder emana do povo”.

Hodiernamente, proclama-se a vivência da fase de soberania nacional, mas a ela se chegou a duras penas, e o estágio em que estamos ainda muito se distancia do idealizado. A bem da verdade, o próprio Povo não tomou conhecimento de que é soberano de si. E isso se justifica pela longa tradição de submissão das massas às elites, que nas mais distintas épocas, mantiveram-nas, sob pretextos diversos, afastadas das benesses do poder. Invocando geralmente uma investidura divina, cometeram todo tipo de atrocidade, saqueando os tesouros da matéria e da alma humana, em nome do egoístico enriquecimento pessoal.

Não é somente nas democracias que se pode averiguar a participação política, mas seguramente pode-se dizer que não se encontra uma democracia em que não haja participação. Já definida por Lincoln com muita simplicidade como o “governo do povo, pelo povo e para o povo”, a democracia em sua essência

pressupõe um único titular para o poder, ao mesmo tempo que operacionalizador do Estado e beneficiário da ação estatal, o Povo.

Seguindo o estudo de Joaquim José Gomes Canotilho, o eminente constitucionalista português, vislumbraríamos um quadro de teorias sobre a participação popular na democracia com o seguinte delineio:

A democratização-caos - Trata-se de uma corrente que vê a idéia democrática com extrema cautela, tendo como principal argumento a incompetência da massa popular para o gerenciamento de negócios tão complexos como os de um Estado; ademais, a politização e engajamento excessivo das massas gera descontroles como os verificados nos Estados fascistas. A bem da verdade, para esta teoria, a democracia presta-se tão somente a justificar o Estado de Direito.

Participação por representação e meramente sufragadora - Essa linha de pensamento, menos radical que a anterior, reconhece que o povo tem o direito de escolher seus representantes. Nada mais que isso. Assim, a escolha daqueles que ocuparão as posições decisórias do Estado é a forma legítima, ponderada e viável de participação. A síntese deste pensamento se resumiria pela expressão “democracia indireta ou representativa”.

Participação radical-democrática - É o pólo oposto às duas teorias anteriores. Preconiza que entre o Estado e a vontade da população nenhum obstáculo deve existir, nem mesmo os personificados por representantes. Do “Século das Luzes” vem o seu principal representante, Jean-Jacques Rousseau, que chegava a defender que qualquer norma que obrigasse o povo, sem que por este fosse diretamente aprovada, seria nula de pleno direito.

Participação Pluralista - Esta teoria passa a ter um enfoque moderado, mais abrangente e moderno da democracia. Admite-a como um “método de decisão no sentido tradicional”, em que prevalece a vontade expressa pela maioria. Mas não se limita aí: amplia a compreensão de que a participação se dá por outros canais

que não somente a escolha de representantes. Aliás, a possibilidade de participação isolada de determinados grupos sociais por meios diversos, às vezes criativos e inusitados, ou previstos e tolerados, atendem a um interesse fundamental do sistema, qual seja, a sua própria manutenção.

Participação como autodeterminação individual e fator de aprimoramento do sistema - Esta corrente, sintetizada no pensamento de Habermas, aprofunda a idéia pluralista, saindo da compreensão de que a sociedade deve abrir espaço para seus distintos grupos, até fazer chegar essa mesma abertura para cada indivíduo. Acredita que os grupos são sempre conflituosos, vez que o pensamento dos que o compõem não é idêntico, mas apenas aproximado, havendo sempre uma margem de atrito entre seus membros. Só o indivíduo pode apresentar à sociedade a sua própria aspiração. Deste modo, advoga a autodeterminação pessoal dentro da democracia, maneira exclusiva ou, no mínimo principal, de levar ao aprimoramento do sistema, do Estado e das relações sociais, a fim de que seja atingido o objetivo de elevação intelectual e material da humanidade.

Participação como instrumento da destruição do status quo - A perspectiva última desta teoria ligada aos pensadores socialistas é o desaparecimento de toda e qualquer estrutura que subordine o ser humano, inclusive e principalmente o Estado. Anuncia um momento de autogestão pessoal plena e socialmente satisfatória, denominada de anarquismo. O advento deste tempo é inexorável, mas cada pessoa deve dar a sua contribuição para o encurtamento do prazo. A participação, por tanto, deve se fazer em qualquer esfera de poder, seja pública ou privada, com referência ao Estado, aos empregadores e até mesmo à família, no sentido de perverter sempre o status quo repressivo e injusto.

4 O DIREITO FUNDAMENTAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

Dentre os institutos clássicos da participação popular além do voto, três estão expressamente previstos no artigo 14 de nossa Constituição Federal. A transcrição do dispositivo elucida qualquer dúvida que possa existir:

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

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular.

O Congresso Nacional regulamentou os institutos da chamada democracia semidireta ou mista através da Lei nº 9709, de 18 de novembro de 1998, com a contribuição do professor potiguar Paulo Lôpo Saraiva.

Outros dispositivos espalhados pela Lei Fundamental dão indicativos sobre competência e procedimento para o exercício das práticas de participação. Assim, por exemplo, o artigo 49, XV estabelece competência exclusiva do Congresso Nacional para autorizar a referendo, bem como para convocar plebiscito; o artigo 18, em seus parágrafos 3º e 4º, prevêem o plebiscito como requisito determinante para incorporação, criação, subdivisão de Estados-Membros, Territórios ou Municípios; o artigo 2º do Ato das Disposições Transitórias determinou o plebiscito, realizado em 1993, para a escolha do sistema e da forma de governo do Brasil; o artigo 61 e seu parágrafo 2º dispõem sobre a iniciativa popular.

A Constituição Federal faz ainda referência a outras possibilidades de participação popular na gestão pública, por exemplo, a participação do usuário na prestação dos serviços públicos (art. 37, parágrafo terceiro), no âmbito da seguridade social (art. 194, VII), na área da saúde (art. 198, III), no planejamento

e execução da política agrícola (art. 187, caput), na área da assistência social (art. 204, II), além de outras modalidades de acesso a dados e informações públicas, favorecendo assim aos cidadãos o conhecimento e a fiscalização dessas ações. Também procurando dar a importância devida à transparência das contas públicas, a Constituição Federal estabelece, no parágrafo terceiro, artigo 30, que as contas dos municípios deverão anualmente ficar à disposição de qualquer contribuinte para exames e apreciação por sessenta dias, podendo este questionar sua legitimidade nos termos da lei. Considere-se esta medida uma excelente oportunidade de participação oferecida ao cidadão, embora sejam claras as suas dificuldades de entender o tema, sobretudo pela sua complexidade.

Outro aspecto a ser observado é que as Constituições mais atualizadas vêm abrindo outras “portas” de participação à sociedade civil organizada, para a determinação dos rumos públicos. De acordo com o grau de obrigatoriedade quanto aos poderes constituídos, José Canotilho classifica a dita participação em três modalidades:

Participação não-vinculante - Ocorre quando da admissão em protestos, pedidos de informações e coisas do gênero. A Constituição brasileira de 1988 deixa entrever essa modalidade em alguns incisos do seu artigo 5º, tais como o IV (liberdade de manifestação e pensamento), VI (liberdade de consciência e crença), IX (liberdade de atividade artística, intelectual, científica e de comunicação), XIV (direito de acesso à informação) e LXXII (concessão de hábeas data).

Participação vinculante - Caracteriza-se pela interferência direta na tomada de decisão do Estado, quando este transfere competência de poder ou o exerce de forma associada. A nossa Constituição é prodigiosa nesta modalidade. Passível de omissões ou de crítica quanto ao exagero do reconhecimento da participação popular vinculante, dos indivíduos ou de setores da sociedade, nós a identificamos nos seguintes artigos da mencionada Carta: Art. 5º, incisos XVIII (liberdade de associação combinada com a de auto-organização), XXXVIII (júri popular) e LXXIII (ação popular);

Art. 8º, VI (obrigatoriedade da participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho); Art. 10 (participação de trabalhadores e empregadores nos colegiados públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação); Art. 31, § 3º (exame das contas públicas municipais diretamente por qualquer contribuinte); Art. 89, VI (participação de 6 cidadãos “comuns” na composição do Conselho da República); Arts. 111 e 116 (participação de empregados e empregadores nos órgãos da justiça do Trabalho); Art. 187 (planejamento e execução da política agrícola com a participação de setor produtivo); Art. 204, I e II (participação da população, por meio de organizações representativas, na descentralização, formulação das políticas e no controle das ações da assistência social); Art. 206, VI (gestão democrática do ensino público).

Participação vinculante e autônoma - Percebida quando há uma verdadeira reserva de poderes para o exercício em separado do Estado. Este só interfere em caso extremo, para fazer valer os princípios ditados pelo constituinte ou as normas a todos impostas. Este tipo é brindado com os recursos que o tornam efetivo. São perceptíveis em alguns artigos de nossas Constituição: Art. 17, § 1º (autonomia dos partidos para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, bem como acesso aos recursos do fundo partidário); Art. 207 (autonomia das universidades); Art. 217, I, e § 1º (autonomia das entidades desportivas, inclusive da Justiça do setor); Art. 226, § 7º (liberdade de planejamento familiar) e Art. 231 (reconhecimento da organização social dos índios).

É ilusório conceber que a participação do cidadão apenas interfere nos rumos estatais nas formas e pelos meios previstos na legislação positivada. Mas sensato é dizer que, muitas vezes, o que prevê a lei, não consegue efetivação, situação esta que configura o eterno embate entre o ideal e o real.

Por outro lado, a História demonstra que a interveniência do povo, nas mais distintas civilizações e em todas as épocas, quando fez-se imperiosa, não deixou de correr. Esta afirmativa evoca, primeiramente, a lembrança de conflitos armados, revoluções,

lutas contra tiranias, substituição de titulares do poder... Mas embute também outros aspectos, como o “parecer” cotidiano que a coletividade emite sobre o gerenciamento de sua Nação. Este “parecer” é conhecido na Ciência Política como opinião pública.

Bem verdade é que a doutrina não consegue definir o que seja opinião pública, e tampouco dar-lhe uma coloração ideológica precisa. Todos os que estão no poder ou querem a ele chegar, evocam-na para justificar sua permanência ou como legitimadora de uma possível ascensão. Deste os tiramos gregos, imperadores romanos, passando pelos revolucionários da “Liberdade, Igualdade e Fraternidade”, ou os outros da “Ditadura do Proletariado”, chegando até os representantes dos regimes militares, bem como os do chamado neoliberalismo, de uma forma ou outra, apegam-se à máxima vox populi, vox Dei, como justificadora de suas pretensões e ações.

De fato, a opinião pública celebrada por Bakunin, o anarquista, como “o maior poder social, o único que podemos respeitar, superior ao Estado, à Igreja, ao Código Penal, a carcereiros e a verdugos”, vem receber apreciação mais crítica a partir de Marx, do qual merece o tratamento de “falsa consciência, ideologia, pois numa sociedade dividida em classe, emascara o interesse da classe burguesa”.

Outro tópico que os modernos estudos sobre o tema abordam, refere-se ao intento de desfazer o aspecto monolítico deixado pela expressão “opinião pública”, a qual leva a transparecer uma uniformidade de pensamento de toda a sociedade sobre os temas de interesse geral. Pelo menos dois grandes equívocos devem ser explicitados: 1º - na sociedade coexistem, ao mesmo tempo e sobre os mesmos assuntos, diferentes linhas de pensamento, donde se conclui que não há uma, mas diversas “opiniões públicas”; 2º - está cientificamente demonstrado, por meios hábeis (pesquisas, por exemplo) que a chamada opinião pública não é produto do pensamento de toda a sociedade, mas de uma parcela desta; aliás, na maioria dos casos, a soma das diversas correntes de opinião é ainda menor que o total de omissões.

Mas não cabe, no presente trabalho, descer a detalhes do estudo que merece o tema; tão-somente visa a sustentar que qualquer que seja a concepção que se tenha sobre opinião pública, enaltecadora ou degradante, de desconfiança ou de fé, não se pode negar que no seio das comunidades humanas existe uma força normativa que não consegue ser enquadrada em diplomas legais e que também não se confunde com o que se convencionou chamar de direito consuetudinário. Algo aproximado ao que Eugen Erlich chama de “direito vivo”, uma essência invisível que rejuvenece as normas, altera a compreensão dos magistrados e estabelece a convivência social segundo o grau de evolução da coletividade, exatamente porque, como diria Rousseau, trata-se de “uma lei gravada menos no mármore ou no bronze, que no coração dos cidadãos”. Lei esta que é corroborada pelas citações bíblicas a seguir:

Porque esta é a aliança que firmarei com a comunidade de Israel, depois daqueles dias, diz o Senhor: Na mente lhes imprimirei o meu direito, e também no coração o escreverei e serei o seu Deus e eles serão o meu povo. (BÍBLIA SAGRADA, Jeremias 31:33)

Quando, pois os gentios, que não têm lei, procedem por natureza, de conformidade com a lei, não tendo lei, servem eles de lei para si mesmos. Estes mostram a norma da lei gravada no seu coração, testemunhando-lhes também a consciência e os seus pensamentos... (BÍBLIA SAGRADA, Romanos 2:14-15)

Do que foi visto até agora, não pode restar dúvida de que a participação popular é efetivamente um direito fundamental, tanto em forma, quanto em essência. Sua presença física esparrama-se em todo o corpo da Constituição, de maneira mais aparente nos artigos já mencionados ao longo deste trabalho, mas implicitamente em toda a obra dos constituintes de 1988.

Um dos depoimentos mais favoráveis a esta tese poderemos colhê-lo na norma positivada no parágrafo único do artigo 1º de nossa Lei Fundamental vigente: “Todo poder emana do povo, que

o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Aliás, esta disposição juntamente com aquela contida no Preâmbulo (Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte, para instituir um Estado Democrático...”), permitem uma ousadia classificatória do direito à participação ainda maior: antes de ser um direito fundamental é um direito fundante, ou seja, um direito do qual decorre a própria significação dos modos de vidas e convivência pelos quais optamos. Tem-se, por conseguinte, que não pode ser suprimido ou sequer agredido, muito ao contrário, deve ser fomentado e gozar de todas as garantias institucionais necessárias à sua efetivação, sob pena de se ver riscada a palavra “democrático” da expressão “Estado Democrático de Direito” que designa a nossa República Federativa do Brasil (Art. 1º CF / 88, caput).

O estudo da participação popular no Estado, embora “eterno”, é sempre palpitante, pois a concretização deste objetivo ainda configura como um ideal distante, em grande parte do Planeta, sobretudo nos países em que imperam enormes desníveis sociais, entre os quais, infelizmente, está incluído o nosso.

5 FALÁCIAS SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR

1 - “O povo não têm competência para decidir e legislar; por isso mesmo elege seus representantes mais “capacitados”. - Trata-se de conhecida assertiva, sempre utilizada quando o julgamento popular pode contrariar os interesses dos poderes constituintes. Do ponto de vista teórico, avulta, igualmente, o argumento da impossibilidade de se conciliar democracia representativa e democracia direta, retornando a antiga polêmica entre Sieyès (soberania nacional) e Rousseau (soberania popular) e entre Montesquieu e Rousseau. O argumento da incompetência do povo para votar em referendos e tomar iniciativas legislativas atinge não apenas formas de democracia direta, mas coerentemente, a própria democracia representativa. Se o povo é incapaz de tomar decisões sobre determinadas questões, por que não o seria para escolher seus representantes? Ora, a competência “técnica” é essencialmente

necessária para preparar as decisões e depois implementá-las; não se pode exigir competência específica do eleitorado sobre todas as questões de interesse coletivo. Os parlamentares também não são multicompetentes! A decisão política sobre prioridades ou objetivos, assim como a opinião pública diferencia-se da decisão técnica, referente à eficácia dos meios em relação aos fins. Numa democracia representativa, as questões políticas não são tomadas pelos técnicos da administração ou especialistas, mas pelo Parlamento, formado de não-especialistas. O que importa é a ampla discussão pública sobre as eventuais vantagens e desvantagens, sobre os recursos e as conseqüências políticas, econômicas, sociais e culturais da proposta em questão. A difusão dos debates no Parlamento ou outras instâncias deve ser obrigatória nos meios de comunicação de massa, deve estar prevista em lei complementar. A informação, portanto, é o primeiro passo para enfrentar a “incompetência” do povo.

2 - “As consultas populares são indesejáveis, pois a tendência do povo é aprovar as propostas mais conservadoras”. - Trata-se de outro aspecto da assertiva “o povo não sabe votar”. Significa aceitar, também, que eleições são nefastas porque o povo escolhe os piores candidatos. Ora, se é verdade que, em muitos casos, sobretudo no Brasil, amplos segmentos das classes dominadas votam contra seus “interesses de classe”, não se pode confundir os resultados com o processo; democracia não se confunde com “progressismo”, democracia é sinônimo de soberania popular. Além disso, porque se deve admitir, a priori, que o eleitorado é mais vulnerável às pressões ou a propaganda conservadora do que os membros do Parlamento? Nos Estados Unidos, a tendência de aprovação é muito maior para textos originados do Congresso do que oriundos de iniciativa popular. Os americanos parecem mais “liberais” em questões econômicas e mais “conservadores” em questões sociais e de costumes. Entre os analistas, predomina a opinião de que um referendo em âmbito federal, o que ainda não existe nos Estados Unidos, revelaria a face mais conservadora da “maioria silenciosa”, que se sente traída por uma “classe política intelectual e liberal”. Para esse tópico, vale o mesmo já dito acima: O suposto “conservadorismo” popular não pode ser invocado

como obstáculo para a realização de consultas regulares. Trata-se de aumentar a informação e, sobretudo, incentivar as diversas formas de participação popular, inclusive ampliando o escopo das iniciativas populares em todos os níveis.

3 - “Os mecanismos de participação popular enfraquecem os partidos políticos e esvaziam o Poder Legislativo”. - Este é, provavelmente, o argumento mais “sublimado” na discussão entre parlamentares que se dizem democratas, pois como podem justificar a opinião à participação popular? Há grande vantagem dos mecanismos de participação popular: além de garantir a soberania popular, servem para corrigir a tendência oligárquica dos partidos e do Parlamento. Os partidos reagem mal, também temerosos da suposta (ou previsível) “infinidade” do eleitorado, quando resultados em referendos possam significar uma certa “desautorização” dos parlamentares. É possível que o eleitor seja mais dócil, em termos da orientação partidária, à escolha de nomes do que à votação em uma proposta concreta, muitas vezes alheia a clivagens partidárias. Ora, é possível que os partidos tenham, embora suspeitosos da participação popular, interesses reais na realização de consultas populares, justamente para enfrentar crises decorrentes de questões que superam o programa partidário; evitam-se rupturas, deixando a decisão final para os eleitores em assuntos polêmicos, como por exemplo, pena de morte, divórcio, aborto, defesa ecológica, adesão a tratados internacionais, etc). Outra vantagem pode advir para os pequenos partidos ou bloco de partidos, que não conseguem maioria suficiente para realizar uma reforma ou implementar certos pontos de seu programa, passíveis, no entanto, de aprovação pela opinião pública. O referendo efetivo, ou sua possibilidade, pode superar desacordos e/ou impasses. Isso favorece um novo tipo de negociação entre os partidos e entre os parlamentares e o povo.

4 - “O excesso de participação popular leva ao indiferentismo, à apatia política”. - O que será “excesso” de participação? Num país como o Brasil, marcado por séculos de política oligárquica, com todos os males do coronelismo, do clientelismo e do fisiologismo, frutos de uma visão deturpada sobre o poder público e a intervenção do Estado, será razoável desconsiderar a abertura de múltiplos

canais de participação? Creio, pelo contrário, que quanto maior for a participação popular, maiores serão as chances de se criar, no povo, a consciência de seus direitos, em todos os sentidos. É claro que todos os riscos, inerentes à prática democrática, estão presentes, inclusive aqueles já levantados sobre o suposto “conservadorismo” do eleitorado. O povo pode participar ou não; corresponder ou não às expectativas “mais democráticas”; mas a exigência de participação está posta. Ela justifica-se no próprio processo. A apatia política é tão comentada nos meios europeus que Norberto Bobbio chega a falar dos riscos do “qualunquismo” ou, do seu inverso, do “cidadão total”. B. Chénot faz as contas e sugere que um suíço altamente participativo votaria um domingo por mês – desde questões de interesse nacional, como armamento nuclear ou participação em organizações internacionais, até pequenas decisões comunais, envolvendo gabarito de prédios, tráfego de automóveis, etc. A abstenção eleitoral na Suíça, hoje, chega a 58%, tendo sido de apenas 38% no período 1914 a 1944. Mas ninguém põe em dúvida que, para o cidadão suíço, a democracia funciona. Não me parece razoável estabelecer comparações absolutas com o Brasil; se fosse o caso, teríamos que comparar tudo, desde a distribuição de renda até as taxas de escolaridade, a atuação da política e da justiça, etc.

Concluindo: não existe “excesso” de participação no Brasil. Se existe indiferentismo do brasileiro em relação à política, as causas são outras, não pelo seu excesso, mas justamente pelo contrário.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação ocupa um lugar decisivo na formulação do conceito de Democracia em que avulta, por conseguinte, o povo – povo participante, povo na militância partidária, povo no proselitismo, povo nas urnas, povo elemento ativo e passivo de todo o processo político, povo, enfim, no poder.

Não há democracia sem participação. De sorte que a participação aponta para as forças sociais que vitalizam a democracia e lhe assinam o grau de eficácia e legitimidade no quadro social

das relações de poder, bem como extensão e abrangência desse fenômeno político numa sociedade repartida em classes ou em distintas esferas e categorias de interesse.

Democracia é processo de participação dos governados na formação da vontade governativa; participação que se alarga e dilata na direção certa de um fim totalmente tangível, o Estado Democrático de Direito.

Concretizar a democracia é, em termos de fazê-la eficaz, remover os bloqueios, desobstruir os caminhos da participação, afastar obstáculos que lhe foram erguidos ou lhe são levantados com frequência. Busca-se interromper um processo, tolhendo o curso à navegação popular rumo ao exercício do poder legítimo e democrático.

A participação constitui uma necessidade humana em que, do ponto de vista progressista, faz crescer a consciência crítica dos membros participantes, fortalece seu poder de reivindicação e os prepara para adquirir mais poder, além de facilitar a resolução dos conflitos.

Dentre os resultados benéficos da participação, têm-se que: ela justifica-se por si mesma, não por seus resultados; é um processo de desenvolvimento da consciência crítica e de aquisição de poder; é algo que se aprende e aperfeiçoa.

O estudo da participação popular no Estado, embora “eterno”, é sempre palpitante, pois a concretização deste objetivo ainda se configura como um ideal distante, em grande parte do Planeta, sobretudo nos países em que imperam enormes desníveis sociais, entre os quais, infelizmente, está incluído o nosso.

Um dos princípios fundamentais do Estado constitucional é que o caráter público é a regra, e segredo de exceção, e mesmo assim é uma exceção que não deve fazer a regra valer menos, já que o segredo é justificável apenas se limitado no tempo, não diferindo neste aspecto de todas as medidas de exceção.

Todas as decisões e atos dos governantes devem ser conhecidos pelo povo soberano e isto sempre foi considerado um dos eixos do regime democrático, definido como o governo direto do povo ou controlado pelo povo.

A democracia nasceu com a perspectiva de eliminar para sempre das sociedades humanas o poder invisível e de dar vida a um governo cujas ações deveriam ser desenvolvidas publicamente. Uma das razões da superioridade da democracia diante dos estados absolutos funda-se sobre a convicção de que o governo democrático poderia finalmente dar vida à transparência do poder, ao “poder sem máscara”.

6 REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 7ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, PAULO. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa** (por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade). São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2004.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação?**. 8ª ed. São Paulo: Braziliense, 1994.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

_____. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 4. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.

_____. **Estudos sobre direitos fundamentais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2004

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é Participação Política?**. São Paulo: Ed. Brasiliense, Coleção Primeiros Passos.