

DIMITRI NASCIMENTO SALES

**AVANÇAR NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO:
A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA DEMOCRACIA BRASILEIRA**

MESTRADO EM DIREITO

PUC/SP
SÃO PAULO, 2007

DIMITRI NASCIMENTO SALES

**AVANÇAR NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO:
A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA DEMOCRACIA BRASILEIRA**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito do Estado – Direito Constitucional, sob a orientação da Profa. Dra. Flávia Piovesan.

PUC/SP
SÃO PAULO, 2007

Banca Examinadora

A meu pai, José Sales dos Santos.
A minha mãe, Helena Magnólia Nascimento Sales.
A minha avó, Dalva Moreira Santos.

A Albertina Lima Vasconcelos.
A Sérgio Resende de Barros.

Pelos referenciais humanos.
Pelas lutas ensinadas.
Pelo que serei, em razão do que vocês são.

A todos que dedicaram
ou dedicam suas vidas à defesa
dos direitos humanos e da democracia brasileira.

Os meus carinhosos agradecimentos aos amigos que contribuíram para a realização desse Curso de Mestrado, desde os tempos da Bahia.

Os meus acadêmicos agradecimentos aos *filhos da PUC*, Pedro Buck, Juliana Guimarães Cruz e José Cláudio Pavão Santana, pela amizade e tempos de reflexão em torno do Direito Constitucional brasileiro.

Os meus gratificados agradecimentos a minha querida orientadora, Profa. Dra. Flávia Piovesan, pelo inestimável estímulo e confiança.

A todos vocês, meu maior afeto e o desejo de caminharmos juntos por muito tempo.

Por fim, registro meus sinceros agradecimentos ao apoio institucional fornecido pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Todo risco

"A possibilidade de arriscar é que nos faz homens.
Vôo perfeito no espaço que criamos.
Ninguém decide sobre os passos que evitamos.
Certeza de que não somos pássaros, e que voamos.
Tristeza de que não vamos, por medo dos caminhos"

Damário da Cruz

RESUMO

A história republicana brasileira não possui larga experiência democrática. Ainda assim, em 5 de outubro de 1988 foi promulgada a Constituição da República Federativa que representa substancial avanço da democracia em nosso país. Adotou-se, pela primeira vez, o modelo semidireto de governo como fonte da legitimidade estatal. Neste sentido, a Carta Magna elenca os instrumentos pelos quais a população deverá constituir as deliberações públicas.

Este trabalho discutirá se o modelo de participação adotado pelo ordenamento constitucional brasileiro esgota as bases da legitimidade democrática estatal. Abordará, ademais, a necessidade de criação de instrumentos de participação popular, bem como a urgente adoção na prática dos já existentes, propiciando, enfim, o estabelecimento de um espaço público capaz de incorporar a participação de todos os sujeitos democráticos.

Para tanto, será analisado o conceito de democracia que melhor realize o ideal material do Estado Democrático de Direito. Também serão estudados os demais modelos de democracia, de forma a permitir uma abordagem dos elementos constitutivos da democracia semidireta brasileira. Neste processo, será analisada a legislação que regulamenta o seu exercício. Por fim, serão apresentados novos instrumentos de participação popular.

O resultado de todas as inquietações foi a constatação de que a ampliação do espaço público, possibilitando a incorporação dos cidadãos e cidadãs no exercício das deliberações estatais, é condição indispensável para que se possa avançar no Estado Democrático de Direito.

ABSTRACT

The Brazilian history does not have an extensive democratic experience. Still, in 10/05/1998, the Country has enacted a Constitution which conveys a clear improvement towards the democracy, in our country. It has adopted, for the first time in history, the semi-democratic type of government as a source of state legitimacy. In that sense, the Constitution appoints the democratic ways by which the population will reach a decision.

This essay will discuss if the participatory model adopted by the Brazilian Constitution is comprehensive; that is to say, if it conveys all the means by which the State obtains legitimacy. Moreover, it will discuss if it is necessary to create new instruments of popular participation and, also, how could the instruments already existing be implemented, in order to enhance and propitiate the establishment of a public space, in which all the democratic agents would be able to express their voices.

In order to accomplish such task, it will be necessary to study the concept of democracy that can, effectively, implement the substantive ideal of Democratic Rule of Law. Moreover, different conceptions of democracy will be studied so that the peculiar constituents of the semi-direct democracy can be thoroughly analyzed. In this process, the statute concerning the subject will be also studied. At the end, the essay will suggest new instruments by which the popular participation can be improved.

The result of all this questionings was due to the acknowledgment that the extension of the public space that can include citizens in the decision-

making process is a necessary condition for the enhancement of the Democratic Rule of Law.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO – À Viagem que se Segue.....	1
CAPÍTULO I – A Democracia: Tentativa de Conceituação.....	13
1.1. A Localização do Conceito.....	13
1.2. Do Estado Liberal de Direito ao Estado Democrático de Direito: Afirmação Histórica do Modelo de Democracia.....	14
1.3. As Crises dos Modelos de Democracia.....	30
1.3.1. Qual Modelo?.....	30
1.3.2. Elementos da crise I: a onipotência da maioria.....	38
1.3.3. Elementos da crise II: os mandatos irresponsáveis.....	44
1.3.4. Elementos da crise III: o esvaziamento utópico.....	53
1.4. O Conteúdo Material da Democracia.....	57
1.5. Uma Conceituação Possível para Democracia (?).....	74
CAPÍTULO II – Das Formas de Governo e Modelos de Democracia.....	76
2.1. Dos Diferentes Modelos de Democracia.....	80
2.1.1. Da Democracia Direta.....	81
2.1.2. Da Democracia Indireta (<i>Representativa</i>).....	87
2.1.3. Da Democracia Semidireta (<i>Participativa</i>).....	94
2.3. Ainda Quanto aos Modelos: Da Democracia Delegativa (A Experiência da América Latina).....	110
2.3.1. “Tem Dias que a Gente se Sente Como Quem Partiu ou Morreu”: A Ilusão da Democracia (ou Lula e a Constituição).....	120
CAPÍTULO III – A Democracia Brasileira.....	129
3.1. A Democracia na História Constitucional Brasileira: Breve Relato.....	129
3.2. A Escolha Constitucional de 1988.....	144
3.3. Dos Instrumentos Constitucionais de Participação Política: a Democracia em Recesso.....	148
3.4. Da Legislação Ordinária à Alternativa Democrática: O Projeto de Lei nº 4718/2004.....	152

CAPÍTULO IV – Afirmação do Estado Democrático de Direito.....	157
4.1. Democratizar o Poder Executivo: O Orçamento Participativo.....	158
4.1.1. O Orçamento Público.....	159
4.1.2. Localizando a Participação Popular no Âmbito do Poder Executivo: as cidades.....	161
4.1.3. O Orçamento Participativo.....	163
4.1.4. Da Autonomia à Institucionalização do Orçamento Participativo.....	173
4.2. Democratizar o Poder Legislativo: A Simplificação da Participação Política.....	177
4.2.1. A Comissão de Legislação Participativa.....	178
4.2.2. Ampliação da Comissão de Legislação Participativa: a Sugestão de Projeto de Resolução nº 234/2006.....	183
4.3. Democratizar o Poder Judiciário: Ação Popular de Inconstitucionalidade.....	189
4.3.1. Concretização da Norma Jurídica: A Contribuição da Hermenêutica Constitucional pela Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição.....	192
4.3.2. Do Controle de Constitucionalidade no Brasil: Déficit de Cidadania... 197	
4.3.2.1. Do Controle Difuso: Breves Considerações.....	197
4.3.2.2. Do Controle Concentrado de Constitucionalidade.....	199
4.3.2.2.1. Da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN.....	200
4.3.2.2.2. Da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF.....	206
4.3.3. Do Direito Comparado.....	211
4.3.4. Da Ação Popular de Inconstitucionalidade.....	215
4.3.5. Implicações no Ordenamento Jurídico Brasileiro e o Posicionamento da Doutrina Nacional.....	224
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS – Avançar no Estado Democrático de Direito.....	229
5.1. Da Atualidade Democrática.....	231
5.1.1. Ciberdemocracia?.....	231
5.1.2. Quarta Geração de Direito?.....	234
5.1.3. “Enquanto isso não nos custa insistir na questão do desejo”.....	238
5.2. Todo Risco.....	239
6. Referências Bibliográficas.....	242

7. Anexos.....	250
ANEXO I – AMÉRICO, Pedro. Independência ou morte.....	250
ANEXO II – Lei 9.709, de 18 de novembro de 1998.....	251
ANEXO III – Projeto de Lei nº. 4718, 22 de dezembro de 2004.....	253
ANEXO IV – Projeto de Resolução nº 234, de 31 de maio de 2006.....	262

INTRODUÇÃO À VIAGEM QUE SE SEGUE

O tema da democracia suscita sempre um oportuno debate. A necessidade de definir o modelo pelo qual o Poder será exercido pelas comunidades, a fim de estabelecer as estruturas que serão adotadas para promover a melhor convivência humana, é preocupação primária desde as mais antigas organizações sociais. Neste sentido, é possível asseverar que a história política das sociedades é a afirmação histórica das relações de poder travadas entre as gentes.

Desde as assembléias nas *ágoras* gregas ao processo eleitoral que conduziu a escolha dos governantes na última eleição brasileira, a preocupação com a democracia, enquanto forma de governo, conduz os debates em torno do exercício compartilhado do Poder. Entendê-la a partir de sua precípua função, ajustando-a aos imperativos históricos que se impõem às comunidades humanas, significa torná-la concreta em seu desiderato mais elementar: tornar as estruturas políticas acessíveis aos cidadãos.

A democracia não é um dado natural; é resultante da construção cotidiana das relações políticas vivenciadas no seio das comunidades. Deste modo, o seu conceito é constantemente redefinido a partir das experiências vivenciadas pelos povos em interação com as suas respectivas estruturas de governo. Tem-se, portanto, um conteúdo complexo, que se presta à afirmação de determinados valores fundamentais ou à negação de outras garantias imprescindíveis aos cidadãos.

A idéia de democracia assume diversas feições, sendo utilizada para afirmar conceitos, doutrinas, ações e, ao mesmo tempo, projetos que

podem resultar na sua própria negação. Como *discurso político*, penetra nas estruturas sociais, asseverando a organização estatal centrada no exercício compartilhado do Poder soberano. Como *princípio*, rege as relações sociais, indicando como devem pautar-se as instituições políticas na composição de suas deliberações. Como *conteúdo material* do Estado Democrático de Direito, assumido mais recentemente, assume o papel de consolidar uma sociedade promotora dos direitos e garantias fundamentais da pessoa humana.

Ao longo dos anos, a democracia serviu de referencial instrumental aos antigos, asseverando o ambiente público como o *locus* de realização pessoal, espaço destinado à inclusão de determinados indivíduos e de exercício da cidadania. As necessidades históricas seguintes transferiram a idéia democrática para uma seara mais restrita, encontrando na representação o mais completo modelo de exercício dos poderes políticos.

Nascida no bojo das revoluções liberais dos séculos XVII e XVIII, a representação política serviu para afirmar um modelo de democracia meramente procedimental, desde que estivessem preservadas as liberdades individuais. Contudo, da própria evolução histórica, outras necessidades se impuseram, forçando alterações nos ideais que formam o conceito moderno de democracia. Aos direitos civis e políticos, atrelou-se um conteúdo social à perspectiva democrática, de modo a asseverar igualdade material.

O século XX, por seu turno, forjou, dos escombros da Segunda Guerra Mundial, um novo conceito democrático, dotando-o com um novo conteúdo material que fosse, efetivamente, capaz de realizar a democracia enquanto mecanismo promotor da dignidade da pessoa humana. Tratava-se

de devolver ao povo a prerrogativa de decidir os rumos do seu Estado, atrelando a participação política à idéia de representação.

Do conceito liberal, passando pelo pensamento social à afirmação de um conteúdo material atrelado à participação política, tem-se a democracia como um compromisso do Estado com os seus soberanos, que será sempre compromisso de liberdade. Esse constante evoluir da democracia, contudo, torna dificultosa a definição acerca do tema, resultando na impropriedade de limitá-la a qualquer designação. Não há um conceito unívoco, embora seja possível definir a melhor forma de expressar e realizar a democracia de modo a concretizar os ideais que fundam e fundamentam o Estado Democrático de Direito.

As pesquisas que originaram a presente dissertação foram, num primeiro momento, desanimadoras. Se não há um único conceito capaz de limitar a noção de democracia, também não há, por seu turno, nenhum outro que expresse, de forma acabada, a idéia democrática. Assim, o presente trabalho nasceu da inquietação quanto à utilização da democracia como instrumental destinado a legitimar todas as ações estatais, inclusive aquelas que negam o próprio ideal democrático. Da constatação da ausência de um conceito preciso partiu a angústia científica, geradora dos estímulos essenciais ao desenvolvimento da pesquisa que ora se apresenta.

A primeira ação indispensável à pesquisa era definir contornos precisos ao conceito de democracia; contudo, essa tentativa restou frustrada. Todavia, dessa decepção intelectual, nasceu a possibilidade de pensar o conteúdo mínimo que fosse capaz de desenhar o modelo democrático que melhor realizasse os princípios e objetivos fundamentais do Estado

Democrático de Direito brasileiro. Não importa mais perguntar *o que é*, senão *qual democracia?*

Nesse ínterim, a parte inicial do presente estudo destina-se a definir o conteúdo material que melhor corresponda ao ideal democrático nascido com o Estado Democrático de Direito, a partir da análise da formação do Estado e as suas corolárias formas de governo, bem como compreender a evolução das crises que geraram o colapso dos modelos democráticos liberal e social.

Em seguida, serão abordadas as formas de governo e os modelos de democracia. Assim, são apresentados os conceitos atinentes ao modelo de Democracia Direta, sua fundamentação teórica, bem como os conceitos e elaborações teóricas e doutrinárias dos modelos indireto e semidireto. Com isso, pretende-se situar o leitor a partir das diferentes formas de exercer a democracia. Ademais, será analisada a democracia delegativa, em razão da importância que esse tema tem ao debate atual dos governos na América Latina.

Neste particular, cabem duas importantes observações. Um leitor atento, de imediato, notará a falta de importantes estudiosos da democracia. É preciso alertar que muitos foram objetos de análise, embora não tenham sido citados. Assim, serão sentidas as ausências de Jürgen Habermas¹ e Robert Dahl², ainda que a influência de suas teorias esteja presente ao longo do texto.

¹ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre a facticidade e validade. v. 1. e v. 2. 2. ed. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

² DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. Ainda: DAHL, Robert A. **Poliarquia**: participação e oposição. Trad. Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Edusp, 1997.

Cumprе esclarecer, ainda, que a opção por citações textuais de Alexis de Tocqueville, Norberto Bobbio, Alain Touraine, dentre outros, deu-se em razão de serem suficientes para asseverar as idéias aqui defendidas. De igual modo, alguns intelectuais brasileiros, como Carlos Nelson Coutinho³, também poderiam estar presentes, ainda que suas ausências não impliquem na redução da importância deste trabalho dissertativo.

Uma outra observação salutar diz respeito à escolha dos modelos de democracia definidos como objeto de análise. Trata-se, evidentemente, de uma escolha difícil, posto que o debate em torno da democracia tem evoluído em céleres passos. Hoje já é possível apontar diversas formas de composição das deliberações estatais e, a cada dia, outras idéias de afirmação de conteúdos do Estado surgem como alternativa às crises políticas da atualidade. É o caso da chamada *democracia deliberativa*, cuja análise certamente contribuiria à melhor compreensão do tema. Nesse particular, a ausência da citação das obras de autores brasileiros, tais como Cláudio Pereira de Souza Neto⁴, que tem se destacado no estudo desse tema, não implica no empobrecimento dos debates.

Ainda assim, é útil asseverar que a preferência pela clássica distinção de modelos não foi aleatória, pois buscou-se assegurar uma precisa análise das formas de governo dos quais emanam quaisquer outras distinções. Optou-se, portanto, em abordar os três modelos de democracia

³ COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal e outros ensaios**. 2. ed. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.

⁴ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa: um estudo sobre o papel do direito na garantias das condições para a cooperação na deliberação democrática**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

com vistas a apresentar um cenário suficiente à compreensão dos temas objeto de análise e reflexão ao longo do presente estudo.

Dedicar-se ao estudo da democracia é tarefa árdua e perigosa: a sua complexidade impõe precisa limitação do tema e, por isso mesmo, corre-se o risco de perder outras contribuições. Ainda assim, importante assegurar que a preocupação com o rigor científico não se afastou em momento algum na elaboração desta dissertação.

Na seqüência deste estudo, o Capítulo IV (*A Democracia Brasileira*) destina-se a analisar as Constituições Republicanas do Brasil, discutindo os modelos democráticos adotados ao longo da sua história constitucional e a forma como o soberano atuava nas deliberações estatais. Assim, essa análise servirá para a melhor compreensão do modelo adotado pela Carta de 1988, bem como para definir o conteúdo material do modelo democrático escolhido pela Assembléia Nacional Constituinte de 1987.

Afirmado o modelo semidireto como a opção do constituinte brasileiro, passa-se ao estudo dos mecanismos de deliberação popular presentes na Constituição Federal, sua eficácia e aplicabilidade. Ademais, são analisados a legislação ordinária (Lei 9.709, de 18 de novembro de 1998) e o Projeto de Lei que objetiva aprimorar a participação política (Projeto de Lei 4718, de 22 de dezembro de 2004). Deste modo, pretende-se ilustrar a necessidade de serem adotadas alternativas à prática democrática brasileira, tão carente de atuação cidadã na condução das ações governamentais como forma de legitimar o próprio Estado nacional.

Assim, três instrumentos de participação política serão apresentados como contribuição desse trabalho. O primeiro deles diz respeito

à *institucionalização do Orçamento Participativo enquanto instrumento de democratização do Poder Executivo*. Trata-se de abordar uma experiência bem sucedida, bem como defender a sua transformação em política de Estado, asseverando a sua permanência enquanto mecanismo de ausculta da sociedade civil na condução dos governos municipais e estaduais.

Em seguida, com o intuito de simplificar a participação política em sede do Poder Legislativo, *defende-se a ampliação dos legitimados à propositura de Sugestões Legislativas à Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados*. Trata-se de um *locus* apropriado à atuação cidadã na Casa legislativa que incorpora a idéia de representação política, fazendo irradiar deliberação popular em um espaço tão refratário à oitiva das demandas do povo brasileiro. Assim, assevera-se a necessidade de aprovação da Sugestão de Projeto de Resolução n° 234, de 31 de maio de 2006, como forma de ampliar um importante instrumento de democracia semidireta, a Comissão de Legislação Participativa (CLP).

Por fim, passa-se à defesa da democratização do Poder Judiciário, *por meio da criação da Ação Popular de Inconstitucionalidade*. Trata-se de uma idéia nascida durante as pesquisas desenvolvidas no presente estudo destinada a abrir uma fresta nas rígidas paredes dos Tribunais. Dos três Poderes, nenhum é tão distante do povo quanto o Judiciário. A participação popular em sede da Justiça é um imperativo à afirmação da democracia brasileira, conforme será demonstrado. A sua viabilidade, de igual modo, será objeto de cuidadosa análise.

Assim, se desenha a necessidade de avançar nos ideais que compõem o Estado Democrático de Direito brasileiro e, com o intuito de

oferecer contribuição à própria democracia nacional, são apresentadas três propostas. Trata-se de afirmar os princípios e objetivos fundamentais e, ao mesmo tempo, resgatar o modelo constitucional de democracia que prioriza a participação política como forma de legitimação democrática do Estado e suas deliberações.

A presente dissertação é resultado do Curso de Mestrado em Direito do Estado, área de concentração Direito Constitucional, realizado na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Contudo, não deve ser lida como um manual da participação política na Constituição de 1988. Há muito que o Direito Constitucional deixou de servir à mera análise dos Textos Constitucionais, passando à missão de compreender as relações políticas travadas no âmbito da sociedade. Desse modo, perde eficácia o estudo constitucional dissociado da vida prática. Destarte, as Constituições devem se tornar objetos concretos de análise da ciência jurídica em detrimento do mero formalismo que compõe a hermenêutica positivista tradicional.

A presente dissertação entende o Direito Constitucional como um Direito Político e, como tal, aproxima-se das Ciências Políticas na medida da necessidade de estudar os fenômenos sociais. Ao tempo, não descuida de se pautar pela Constituição como *locus* apropriado à concretização dos ideais que fundamentam e justificam a existência do Estado brasileiro. Uma leitura restrita será insuficiente, posto que as Constituições são instrumentos de análise e regulamentação política da sociedade. Do contrário, estará a ciência jurídica constitucional fadada a regular a abstração, ao tempo que a democracia continuará sempre a ser um desejo humano, jamais um legado concreto de participação popular.

Destarte, importa afirmar que esse trabalho não nasce da mera curiosidade acadêmica. Os debates ocorridos no Seminário “18 anos da Constituição”, realizado pela Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional do Maranhão, em 8 de agosto de 2006, em São Luís (MA), bem como as discussões travadas em Vitória da Conquista (BA), durante a III Semana Jurídica da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – “Ética, Justiça e Sociedade Contemporânea: Desafios e Perspectivas do Direito”, ocorrida em 9 de junho de 2006, contribuíram enormemente para a elucidação de dúvidas que surgiram ao longo das pesquisas.

Não obstante, a experiência de militante, acumulada desde os 13 anos de idade, com forte atuação nos movimentos sociais, em especial no movimento estudantil secundarista e universitário, e na militância partidária, bem como na atuação acadêmica durante as graduações em História e Direito, contribuíram para compreender o fenômeno da democracia na prática (ou a sua constante negação). Trata-se de afirmar que a vivência desses anos de atuação política foi importante para a percepção de que, muitas vezes, a democracia servia como instrumental discursivo disposto a legitimar a reprodução de práticas contrárias à própria democracia. Dessas tristes constatações, vieram os impulsos para fazer desse estudo um subsídio à atuação cidadã, um contributo para a democracia participativa.

Tem-se, até pela própria natureza do tema, uma contribuição aberta e, como tal, disposta ao debate e aprimoramento de suas idéias. Importa afirmar que o principal desejo da presente dissertação é torná-la um instrumento de afirmação do Estado Democrático de Direito. Não se trata de uma presunção, senão uma pretensão de que esse trabalho científico venha a

ser um compromisso com a concretização da democracia enquanto um legado do povo brasileiro para a cidadania ativa das presentes e futuras gerações.

O povo brasileiro, efetivamente, esteve sempre dissociado do exercício das prerrogativas políticas do Estado. Não por ausência de interesse, mas pela concentração de poderes por uma classe política absolutamente arredia à participação popular. Fato curioso que atesta essa assertiva pode ser constatado da pintura *“Independência ou Morte”*, concluída em 1888 e, atualmente, em exposição no Museu do Ipiranga, em São Paulo.⁵

Quando da construção do monumento do Ipiranga, o governo imperial solicitou ao artista Pedro Américo (1843-1905) que pintasse um quadro que retratasse D. Pedro I proclamando a independência do Brasil, efetivamente um importante momento da nossa história. Acatando a solicitação, produziu uma bela obra de arte, reservando às gerações futuras a imagem do “heróico” gesto.

Para além daquele 7 de setembro de 1822, lá está retratado o povo brasileiro pela ótica dos governantes. Como que tangenciado daquele momento histórico, passa um homem conduzindo seu carro de boi, à margem da cena principal, quase imperceptível. Apenas olha a cena, porém dela não participa. Ao longo da história do Brasil, o povo sempre esteve aliado das deliberações políticas.

O que se depreende dos traços de Pedro Américo, para além da exaltação do “herói que cria uma nação”, é a constatação de que as elites sempre colocaram o povo fora da seara estatal. Não há um fenômeno cultural de indolência política, senão uma estrutura voltada à negação de qualquer

⁵ AMÉRICO, Pedro. **Independência ou morte**. 1888. 1 original de arte, óleo sobre tela; 7,60m x 4,15m. Museu do Ipiranga.

forma de partilha do poder desde os primeiros momentos da história oficial brasileira.

Torna-se cada vez mais urgente concretizar o pacto estabelecido entre o Estado e a nação, que privilegiou a participação política como instrumento de legitimação das decisões estatais, sob pena de quedar enfraquecido o próprio Estado Democrático de Direito brasileiro. Trata-se de um imperativo de salvaguarda das instituições democráticas e do ideal que compõe os princípios da soberania popular, dignidade da pessoa humana e pluralismo político.

Certa noite, após um dia de estudo, tentando descansar, fui ao cinema. Na tela, *Cabra-Cega*⁶, dirigido por Toni Venturi. Tratava-se de uma história que se passava em 1971, apogeu da ditadura militar brasileira. As organizações de esquerda estavam debilitadas e discutiam o abandono da luta armada. Num “aparelho”, Thiago, guerrilheiro ferido a bala pela polícia, e Rosa, uma militante da esquerda, vivem os sonhos e pesadelos do projeto revolucionário. Do lado de fora, Mateus, o dirigente da organização, trabalha sem descanso para salvar o que restou dos seus quadros. Ao mesmo tempo, o cerco da repressão se fecha inexoravelmente. No clima de terror e utopias, os guerrilheiros Thiago e Rosa se apaixonam e, no encontro dos desejos, lutam contra a ditadura militar, partindo destemidos ao enfrentamento da força autoritária.

Ao sair do cinema, tive a sensação de que a história da democracia é maior do que os governos, mas não que o povo brasileiro. Ele é

⁶ CABRA-CEGA. Direção de Toni Venturi. Roteiro de Di Moretil. Produção executiva de Sérgio Kieling. Intérpretes: Leonardo Medeiros Débora Duboc, Jonas Bloch, Michel Bercovitch, Bri Fiocca, Odara Carvalho, Walter Breda. Barueri, SP: Europa Filmes, 2006 (108 min.), sonoro, digital. Português.

a própria medida democrática. Que a luta não começou agora, não era novidade. O que é nova é a convicção de que ainda se tem muito a caminhar.

Ao futuro!

CAPÍTULO I

A DEMOCRACIA: TENTATIVA DE CONCEITUAÇÃO

1.1. A LOCALIZAÇÃO DO CONCEITO

Atribuir um conceito a qualquer instituto jurídico-político implica na sua limitação. O risco que se corre, desde já, ao tentar conceituar a democracia, é contê-la em uma definição reduzida e exclusiva, avessa à sua natureza complexa e dinâmica. A democracia não se realiza nas teorias científicas, senão desafia diuturnamente aqueles que tentam compreendê-la, posto que é e será sempre resultado das interações sociais no âmbito do exercício do poder soberano de uma comunidade política.

A definição de democracia será sempre imprecisa. Qualquer tentativa de conceituação será preenchida por múltiplos significados e significâncias, pois todo ensaio de lhe doar um conceito deverá partir necessariamente de uma compreensão política, situando-o no contexto histórico social em que se realiza a experiência democrática. Assim sendo, qualquer definição será aberta às variações temporais e transformações históricas de determinada comunidade.

O que se tem pacificado na doutrina é a assertiva de que a democracia configura-se como uma forma de governo, cujo elemento de distinção das demais é a maneira plural como se exerce o poder soberano, a partir da relação estabelecida entre governantes e governados. Neste sentido, ter-se-á uma definição formal ou mesmo procedimental da democracia.

A evolução histórica do Estado Moderno, afirmado a partir das revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII, apontará para uma definição a

partir de um conteúdo material axiologicamente vinculado à participação política, indispensável à definição mais atual de democracia.

1.2. DO ESTADO LIBERAL DE DIREITO AO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: AFIRMAÇÃO HISTÓRICA DO MODELO DE DEMOCRACIA

A consolidação do comércio ao redor dos burgos (cidades feudais) propiciou uma nova mobilidade social na Europa medieval. A partir das atividades mercantis, desenvolvidas pelos comerciantes que circulavam pelos diversos feudos, gerou-se um acúmulo de capital e o conseqüente fortalecimento econômico dos mesmos.

A partir da necessidade de centralizar os territórios, dispersos entre diversos reinos, como também limitar o arbitrário poder dos senhores feudais, marcado pela tributação excessiva, permanente insegurança jurídica, e constante estado de guerra⁷, os mercadores passam a financiar os monarcas, assegurando-lhes o controle político sobre os territórios. Objetivava-se, com isso, a garantia das condições indispensáveis à consolidação do comércio e ao atendimento das necessidades próprias dessa nova parcela da sociedade, então denominada burguesia.

Especialmente na França, a luta travada pelos reis para suplantarem o modelo de organização política feudal, patrocinada pela emergente burguesia, fez consolidar a autoridade real. Os monarcas buscaram estabelecer sua autonomia frente à nobreza, o papado e os senhores feudais. Desta forma, o conceito de soberania passou a ser adotado como sinônimo de

⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 70.

independência e supremacia do poder, não devendo esse submeter-se ou igualar-se a qualquer outra força.

“Ha nacido de la lucha emprendida en la Edad Media por la realeza francesa para establecer su independencia externa respecto del Imperio y del Papado, así como su superioridad interna frente a la feudalidad. Los reyes de Francia, al combatir la pretensión del Santo Imperio romano de extender su supremacía por encima de todos los Estados cristianos y de tener en subordinación a todos los reyes como feudatarios suyos, afirmaron siempre que no reconocían a ningún superior y que ‘el rey de Francia es emperador en su reino’ (...) Finalmente, para triunfar de los obstáculos que le oponía en el interior el régimen feudal y extender su poder directo sobre todo el reino, el rey de Francia se esfuerza por establecer su preeminencia sobre la potestad señorial.”⁸

Uma vez reunidos unidade territorial, povo (concebido, pelo vínculo político-jurídico, como nação) e soberania, sob o controle de uma mesma autoridade política, estava configurado o embrionário “Estado Moderno”. Esse, sendo resultado dos interesses da nobreza somados à necessidade histórica de uma classe econômica que se fortalecia e consolidava seu poderio, se caracteriza, principalmente, pela força que se impõe por si mesma, a soberania.

Contudo, tributária deste processo, a soberania estatal passou à coroa real, a qual se impunha sem limitações de qualquer natureza, apresentando-se, portanto, como um poder que se distinguia de todos os poderes do Estado.

⁸ MALBERG, R. Carré de. **Teoría general del Estado**. Prefacio de Héctor Gros Espiell. Traducción de José Lion Depetre. México: Facultad de Derecho/UNAM; Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 84.

“Como o poder supremo fôra conquistado pelos reis e era exercido por êles, a soberania fundiu-se com a qualidade de rei. O rei, e não o Estado, é que era o soberano. A soberania deixou de ser o poder do Estado, o que já constituía uma confusão, para ser um poder existente dentro ou mesmo acima do Estado, encarnado na pessoa do rei. O rei era o detentor único e verdadeiro titular da soberania.”⁹

A concentração do poder soberano exclusivamente nas mãos dos reis absolutistas permitiu que o seu desempenho fosse realizado com excessivo arbítrio. As leis eram impostas e sua validade sustentava-se nos costumes. Todavia, o crescimento do poder econômico da burguesia, já consolidada como um segmento social, fez originar a necessidade de ruptura com o modelo de organização política vigente.

À burguesia, influenciada pelo pensamento liberal que apregoava liberdades individuais, não bastava apenas o domínio econômico, sendo indispensável a reestruturação da ordem política, abreviando os poderes absolutos dos monarcas e estabelecendo direitos (ou liberdades) individuais. Tais elementos tornaram-se subsídios estimulantes aos movimentos revolucionários ocorridos, em especial, na Inglaterra e na França.

Dos processos revolucionários, estabeleceu-se uma nova organização política cujos pilares centravam-se na limitação dos poderes do governante e na afirmação de liberdades individuais. Os mecanismos adotados para a concretização desse modelo de organização política foram a *separação de poderes* e a *declaração de direitos*.

⁹ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. 5. ed. 2. impr. Porto Alegre: Globo, 1971, p. 53.

“O Estado manifesta-se, pois, como criação deliberada e consciente da vontade dos indivíduos que o compõem, consoante as doutrinas do contratualismo social. Sua existência seria, por consequência, teoricamente revogável se deixasse de ser o aparelho de que serve o Homem para alcançar, na Sociedade, a realização de seus fins.”

10

A luta iniciada pela burguesia do século XVII contra o Estado absolutista não apenas suplantou a monarquia e a nobreza do controle político, como afirmou um novo modelo de organização política, denominado Estado, centrado na afirmação de valores inerentes às liberdades individuais, revelados pelos *direitos civis e políticos*, em oposição ao arbitrário exercício do poder político pelo monarca, bem como na sua estruturação em favor da proteção desses mesmos valores.

“A nota central deste Estado Liberal de Direito apresenta-se como uma limitação jurídico-legal negativa, ou seja, como garantia dos indivíduos-cidadãos frente à eventual atuação do Estado, impeditiva ou constrangedora de sua atuação cotidiana. Ou seja: a este cabia o estabelecimento de instrumentos jurídicos que assegurassem o livre desenvolvimento das pretensões individuais, ao lado das restrições impostas à sua atuação positiva.”¹¹

Ressalta-se que a limitação jurídico-legal dos poderes do soberano não significava apenas freios à discricionariedade do governante, mas também a possibilidade de compor as decisões de Estado, sendo facultado o controle mútuo entre os poderes instituídos ou a partir da

¹⁰ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 41.

¹¹ STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luís Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do Estado**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 91.

deliberação dos cidadãos, primariamente na escolha de seus representantes e, em seguida, diretamente por mecanismos jurídicos próprios.

Todavia, a mera concepção doutrinária da afirmação de direitos individuais e imposição de limites ao poder absoluto não foi suficiente para a concretização do pensamento liberal. Era indispensável consagrá-la formalmente, papel que coube às cartas constitucionais.

As Constituições desenham-se, neste momento, como uma necessidade imperativa de assegurar a nova estrutura das sociedades pós-revoluções. Por seu intermédio, rompia-se a prática dos reis absolutos consubstanciada nos costumes ou mesmo na vontade própria. Daí a forçosa necessidade de se produzir um documento escrito, solene e formal, vinculando o Estado à lei.¹²

A Constituição se impõe pela força que estruturou o Estado e pela necessidade de manutenção da nova ordem política. A eficácia normativa das Cartas Constitucionais resultou da própria imposição histórica da ruptura do modelo estatal, advinda com os movimentos revolucionários dos séculos XVII e XVIII.

Da necessidade de se positivar direitos individuais, em forma de Constituições, atrelada ao conteúdo material do Estado, revelado por meio dos ideais do pensamento liberal, tem-se configurado os elementos que formam e informam o denominado *Estado Liberal de Direito*.

¹² Uma leitura equivocada do conteúdo jurídico de *Estado de Direito* poderia incorrer no seu esvaziamento. Por uma perspectiva meramente positivista, por exemplo, há a identificação do direito à lei, o que implicaria, numa conclusão lógica, de que o Estado seria a própria lei. Teríamos, então, um Estado Legalista, centrado formal e materialmente na mera legalidade. Uma vez que a organização estatal possui um conteúdo material, inoportuno seria confundi-la apenas com a produção legislativa, deslegitimando os ideais que justificam a sua própria existência. Ademais, seria perfeitamente aceita a concepção de um estado totalitário que, possuidor de um ordenamento jurídico próprio, auto proclama-se como um Estado de Direito, deslegitimando os ideais liberais presentes na concepção originária do termo.

A estruturação definitiva de um modelo de organização política, o Estado Moderno, cujo poder econômico e poder político passaram terminantemente a serem conjugados por uma mesma força (segmento) social, a burguesia, gerou necessidades próprias de uma época que se marcou pela ampliação do comércio e consolidação da indústria como amparo indispensável àquela expansão. No bojo da afirmação de um Estado de garantias e liberdades individuais, oponíveis ao próprio Estado, tem-se a emergência de uma categoria social absolutamente fragilizada ante a força das máquinas e do ideal de acumulação de riquezas, os trabalhadores.

A liberdade dos liberais não foi suficiente para a compreensão das novas demandas nascidas com a “classe” trabalhadora. O seu aspecto meramente formal, que assegurava a igualdade de todos no plano abstrato, facultando a cada indivíduo o gozo de suas vontades, não abarcava as condições indispensáveis à realização desses desejos individuais. Tornou-se indispensável que se revelasse a materialidade das liberdades individuais, o que resultaria por impor uma redefinição da própria organização política estatal.

“(…) o discurso dos direitos humanos, de plataforma generosa e universal, como a burguesia o apresentara quando necessitara mobilizar o entusiasmo e a energia do povo, muito rapidamente se convertera em ideologia legitimadora de uma nova dominação social. À medida que passara de revolucionária à conservadora, a burguesia impusera, desde o triunfo de 1789, sua *versão de classe* dos direitos humanos. Essa versão embutia a contradição óbvia entre liberdade (burguesa) e igualdade, conferindo aos direitos humanos a função social de preservação do novo domínio.”¹³

¹³ TRINDADE, José Damião de Lima. **História social dos direitos humanos**. São Paulo: Peirópolis, 2002, p. 117.

Sob forte influência das idéias marxista e do pensamento socialista utópico, que combinavam sensibilidade social, contestação política e propostas de ações práticas, as necessidades da massa de operários, imperativos que se asseveraram historicamente, impuseram ao Estado um outro conteúdo material, sem, contudo, negar o originário fundamento do Estado Liberal de Direito.

“(A liberdade do pensamento liberal) Expunha, no domínio econômico, os fracos à sanha dos poderosos. O triste capítulo da primeira fase da Revolução Industrial, de que foi palco o Ocidente, evidencia, com a liberdade do contrato, a desumana espoliação do trabalho, o doloroso emprego de métodos brutais de exploração econômica, a que nem a servidão medieval se poderia, com justiça, equiparar. Em face das doutrinas que na prática levavam, como levaram, em nosso século, ao inteiro esmagamento da liberdade formal, com a atroz supressão da personalidade, viram-se a Sociologia e a Filosofia do liberalismo burguês compelidas a uma correção conceitual imediata de liberdade, um compromisso ideológico, um meio-termo doutrinário, que é este que vai sendo paulatinamente enxertado no corpo das Constituições democráticas.”¹⁴

Ao ideal de liberdade herdado do liberalismo da Revolução Francesa acrescentou-se um conteúdo social, buscando assegurar igualdade efetiva (material) entre os personagens sociais. Nesse sentido, não bastava uma igualdade jurídico-formal, que reduzia todos à similitude legal, mas que assegurasse a possibilidade de pleno acesso aos direitos ditos *econômicos, sociais e culturais*, formulados a partir das necessidades das classes trabalhadoras.

¹⁴ BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. cit., p. 59.

Tratava-se, efetivamente, de se reconhecer um outro perfil ao Estado, a partir das novas forças sociais que habitavam o mesmo espaço geopolítico.

Impunha-se ao Estado Liberal de Direito um novo papel: não mais a inércia ante as liberdades individuais (prestação negativa), protegendo-as quando necessário, mas o dever de atuar em favor da realização de direitos sociais, econômicos e culturais (prestação positiva). Essa atribuição reconheceu como sujeito de direito, igualmente digno de proteção, as categorias sociais, vulneráveis ante o poder de uma classe dirigente, a burguesia. Resultou daí a obrigação de realização de políticas públicas e de programas sociais voltados à afirmação da igualdade substancial dos indivíduos coletivamente considerados, asseverando direitos tais como *educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados*.

“A transição do Estado Liberal ao Estado Social se dá aos poucos com o Estado Liberal, ao longo do tempo, emendando-se, contradizendo-se mudando seus parâmetros. (...) Com o advento do Estado Social, governar passou a não ser mais a gerência dos fatos conjunturais, mas também, e sobretudo, o planejamento do futuro, com o estabelecimento de políticas a médio e longo prazo. Com o Estado social, o *government by policies* vai além do mero *government by law* do liberalismo.”¹⁵

Diversos foram os movimentos sociais que, a partir do século XIX, afirmaram direitos aos trabalhadores, a exemplo das lutas das mulheres nos

¹⁵ BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 50 -1.

Estados Unidos¹⁶, não obstante à reação violenta da burguesia, enquanto grupo político dominante, permanentemente preocupada em evitar a redução dos seus privilégios e riquezas.

“Enquanto a Revolução na França (*Revolução de 1848*) ensejou um ensaio breve e fracassado de implementação do direito ao trabalho, o cartismo, um dos maiores movimentos de massa da história britânica, fracassava também na tentativa de conquistar o sufrágio universal masculino. Mas, quase como uma concessão compensatória, a legislação do trabalho avançou de modo surpreendente: em 1842, foi aprovada a lei proibindo o trabalho subterrâneo das mulheres nas minas e criando inspetores de minas; em 1844, foi aprovada a extensão da legislação fabril à indústria da seda e a limitação da jornada de jovens e mulheres a 12 horas; em 1847, nova Lei Fabril foi aprovada, a qual reduziu a jornada de jovens e mulheres a 11 horas e a partir de 1º de maio de 1848 a dez horas. (...) As conquistas dos trabalhadores ingleses tiveram intensa repercussão no continente. Os trabalhadores franceses conquistaram a jornada de 12 horas, o ‘mais importante resultado da Revolução de 1848’. Durante o Segundo Império, diversas melhorias sociais foram concedidas aos trabalhadores: arbitragem de conflitos na indústria, organizações beneficentes subsidiadas e cooperativas de consumo não políticas.”¹⁷

O impacto desses momentos, acúmulo histórico das forças trabalhadoras, foi revelado na positivação jurídica de direitos econômicos,

¹⁶ Em 8 de março de 1857, a polícia de Nova York reprimiu violentamente a manifestação de mulheres operárias que lutavam por redução da jornada de trabalho, melhoria das condições de trabalho, e majoração dos salários, além de outros direitos sociais, sendo essa data celebrada mundialmente como o “Dia Internacional das Mulheres”.

¹⁷ SINGER, Paul. A cidadania para todos. In: Jaime Pinsky e Carla Bassanezi Pinsky (org). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003, p. 231-2.

sociais e culturais, especialmente na Constituição Mexicana de 1917¹⁸ e na Constituição de Weimar, de 1919¹⁹.

O século XX iniciou-se sob o impacto das forças populares que, desejosas de igualdade material, asseguram a continuidade do Estado Liberal de Direito, afirmando o *Estado Social de Direito*.

“Logo em seu artigo 3º, a Constituição do México revolucionário assegurava que a educação, além de laica, gratuita e baseada nos ‘... resultados do progresso científico... contra qualquer espécie de servidão, fanatismo e preconceitos’, seria ainda democrática, ‘... considerando a democracia não somente uma estrutura jurídica e um regime político, mas também um sistema de vida fundado na constante promoção econômica, social e cultural do povo.’ Já apontava, portanto, para a perspectiva de superação da noção liberal (isto é, meramente política e formal) de democracia.”²⁰

Isto posto, consagrados direitos civis e políticos, econômicos, sociais e culturais, a humanidade parecia experimentar a plenitude da

¹⁸ “A Carta Política Mexicana de 1917 foi a primeira a atribuir aos direitos trabalhistas a qualidade de direitos fundamentais, juntamente com as liberdades individuais e os direitos políticos (art. 5º e 123). (...) Ela afirmou o princípio da igualdade substancial de posição jurídica entre trabalhadores e empresários na relação contratual de trabalho, criou a responsabilidade dos empregadores por acidentes de trabalho e lançou, de modo geral, as bases para a construção do Estado Social de Direito. Deslegitimou, com isso, as práticas de exploração mercantil do trabalho, e portanto da pessoa humana, cuja justificativa se procurava fazer, abusivamente, sob a invocação da liberdade de contratar.” (COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. ed. rev. ampl. 2. tir. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 174-7).

¹⁹ “(...) a Constituição de Weimar exerceu decisiva influência sobre a evolução das instituições políticas em todo o Ocidente. O Estado da democracia social, cujas linhas-mestras já havia sido traçadas pela Constituição mexicana de 1917, adquiriu na Alemanha de 1919 uma estrutura mais elaborada, que veio a ser retomada em vários países após o trágico interregno nazi-fascista e a 2ª Guerra Mundial. A democracia social representou efetivamente, até o final do século XX, a melhor defesa da dignidade humana, ao complementar os direitos civis – que o sistema comunista negava – com os direitos econômicos e sociais, ignorados pelo liberal-capitalismo. (...) Mas foi, sem dúvida, pelo conjunto das disposições sobre a educação pública e o direito trabalhista que a Constituição de Weimar organizou as bases da democracia social.” (COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. cit., p. 174-7).

²⁰ TRINDADE, José Damião de Lima. **História social dos direitos humanos**. cit., p. 152-3.

organização política consubstanciada na afirmação dos valores da liberdade e igualdade.

Todavia, a ascensão dos regimes nazista e fascista (totalitarismo de direita) e stalinista (totalitarismo de esquerda) provocou a ruptura da tradição²¹, afirmada na defesa progressiva dos direitos, sejam eles civis e políticos ou econômicos, sociais e culturais, negando o ser humano, individualmente considerado, como *valor-fonte* das instituições políticas, especialmente do Direito.

O “rompimento” da marcha contínua da história da humanidade foi definido, nas palavras de Hannah Arendt, como a cisão do elo que unia o passado e o futuro²². Tem-se, como produto dessa ruptura, o esfacelamento da tradição, estabelecendo a indesejável lacuna entre a vivência do tempo passado e o necessário ensaio das ações futuras. Ao se anular a continuidade das experiências políticas do Estado, dispensa-se a realização pretérita, desprovendo de sentido o ser humano atual. O homem no presente é, por conseguinte, um indivíduo deslocado de sua própria história.

²¹ A tradição, no pensamento arendtiano, é a soma dos elementos que constituem a realidade social, histórica e cultural de um povo. É a junção dos valores morais e éticos, associados à asserção dos costumes que, reconhecidos e assimilados, orientam a condução da vida em comunidade. Em sentido recíproco, a tradição é também formada e reconhecida pela própria experiência coletiva da sociedade. Desse modo, por permitir ao indivíduo reconhecer-se e guiar-se, denota sentido e significância à sua existência. É, portanto, a volta aos elementos culturais como inerentes à composição do homem socialmente concebido. Pela tradição é possível compreender-se no mundo a partir do tempo presente. Torna-se possível analisar e compreender o sentido das coisas a partir do acontecido, re-estabelecendo o vínculo do homem com a realidade. O tempo é experiência viva, vivificada, sentida no presente. “Sem testamento ou, resolvendo a metáfora, sem tradição – que selecione ou nomeie, que transmita e preserve, que indique onde se encontra os tesouros e qual o seu valor – parece não haver nenhuma continuidade consciente no tempo, e portanto, humanamente falando, nem passado nem futuro, mas tão somente a sempiterna mudança do mundo e o ciclo biológicos das criaturas que nele vivem.” (ARENDR, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. Trad. Mauro W. Barbosa. São Paulo: Perspectivas, 2005, p. 31. Debates; 64 / dirigida por J. Guinsburg).

²² ARENDR, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. cit.

“A trágica ironia da tradição revolucionária moderna reside precisamente neste fato: as novas ordens, também por causa do impacto dos problemas sociais contemporâneos, não conseguiram, a não ser intermitentemente, implantar a *constitutio libertatis*, que justificaram a sua fundação. Em outras palavras, as revoluções não conseguiram assegurar a felicidade pública porque não mantiveram um espaço público onde a liberdade como virtuosidade pudesse permanentemente aparecer na coincidência entre ação, palavra viva e palavra vivida.”²³

A privação da cidadania²⁴, vivenciada *a priori* no espaço público – o Estado propriamente dito –, e a negação do indivíduo enquanto portador de direitos tornaram-se pressupostos ao genocídio, reservando às grandes massas de desprovidos de nacionalidade o campo de concentração como “pátria” comum, destino final. A humanidade vivenciou uma das maiores aberrações que a mente humana, no auge da sua brutalidade, foi capaz de produzir.

“O término da I Guerra Mundial, no entanto, modificou radicalmente este padrão com o aparecimento, em escala numericamente inédita, de pessoas que não eram bem-vindas a lugar algum e que não podiam ser assimiladas em parte alguma. Estas *displaced persons*, observa Hannah Arendt, converteram-se no *refugio da terra*, pois ao perderem os seus lares, a sua cidadania e os seus direitos viram-se

²³ LAFER, Celso. **Hannah Arendt: pensamento, persuasão e poder**. 2. ed. rev.ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2003, p. 67.

²⁴ Dentre inúmeras modificações advindas com as revoluções do Século XVIII, destaca-se a organização política do Estado nascida após o fracasso das monarquias absolutistas, cuja legitimidade transfere-se das mãos do monarca absoluto para a nação. É a vontade da nação que estabelece as decisões governamentais, sendo estas ancoradas nas declarações de direitos e na contenção do exercício arbitrário do poder estatal em favor das liberdades individuais. Tem-se o povo, concebido pelo seu vínculo jurídico que o atrela ao Estado – a nacionalidade –, como o orientador dos rumos da comunidade política, a partir de sua cidadania. Não é por outro motivo, senão a ausência do vínculo aludido, que torna o estrangeiro privado do gozo de certos “direitos de cidadania”. A nacionalidade passou a representar a prerrogativa de atuação na vida da *pólis*, autorizando o exercício de tais direitos de cidadania e o reconhecimento e proteção do Estado.

expulsos da trindade Estado-Povo-Território. Por isso passaram a ser gente deslocada no âmbito de um sistema interestatal, baseado no princípio das nacionalidades. Esta é uma das origens do totalitarismo no sentido arendtiano, de eventos que iluminam como foi possível a conversão de um grande número de seres humanos em pessoas explicitamente supérfluas e incômodas no plano mundial.”²⁵

As bombas atômicas sobre o Japão, além de marcos do fim dos conflitos mundiais, apontaram a fragilidade da vida humana ante o poderio econômico e bélico de algumas nações, colocando a humanidade em perigo de extinção.

A perplexidade reinante após o holocausto e a sensação de ausência da “casa” comum aos humanos representaram alguns dos elementos capazes de mover os seres humanos em gestos e posturas que pugnavam pela continuidade da vida.

O resultado da Segunda Guerra Mundial, com o extermínio de milhões de indivíduos²⁶, gerou uma profunda crise no mundo contemporâneo, impondo uma nova definição à estrutura político-estatal do século XX.

“No momento em que os seres humanos se tomam supérfluos e descartáveis, no momento em que vige a lógica da destruição, em que cruelmente se abole o valor da pessoa humana, toma-se necessária a reconstrução dos direitos humanos, como paradigma ético capaz de restaurar a lógica do razoável. A barbárie do totalitarismo significou a ruptura do paradigma dos direitos humanos, por meio da negação do valor da pessoa humana como valor fonte do direito. Diante dessa ruptura, emerge a necessidade

²⁵ LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. 5. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 1988, p. 139.

²⁶ Cerca de 40.946.000, segundo RUMMEL, R.J. **Death by government**. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 1994.

de reconstruir os direitos humanos, como referencial e paradigma ético que aproxime o direito da moral. Nesse cenário, o maior direito passa a ser, adotando a terminologia de Hannah Arendt, o direito a ter direitos, ou seja, o direito a ser sujeito de direitos. Nesse contexto, desenha-se o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea. Se a Segunda Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o pós-guerra deveria significar a sua reconstrução.”²⁷

Como resposta à destruição provocada pela Segunda Guerra Mundial, especialmente dos valores e referenciais ético, morais e, também, jurídicos, somou-se ao *Estado Liberal de Direito* e *Estado Social de Direito* um novo conteúdo material. À *democracia* destinou-se o papel de afirmar os direitos consagrados historicamente (civis e políticos, econômicos sociais e culturais, ditos direitos humanos), de agora em diante universalmente reconhecidos e consagrados, por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, bem como asseverar novos direitos.

O conteúdo material do Estado do pós-guerra passou a ser preenchido pela democracia enquanto forma de governo associada aos princípios inerentes aos direitos humanos. O reconhecimento e afirmação de direitos declarados universalmente devolveram ao homem a sua condição de *valor-fonte* das instituições políticas, afirmando-o na sua complexidade e intrínseca dignidade.

A essa “nova” compreensão do modelo de Estado atribuiu-se a *dignidade da pessoa humana* como seu conteúdo axiológico, doravante consagrada como princípio, sendo esse elevado ao topo dos ordenamentos

²⁷ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o direito constitucional internacional**. 7. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 116-7.

jurídicos das nações. Tal princípio passou a formar e informar todas as estruturas jurídicas e, uma vez universalmente reconhecido, passou a orientar as relações internacionais, estabelecendo um novo diálogo entre as nações.

Alimentadas por profundas esperanças, posto que era necessário acreditar no homem como garantia de sua própria continuidade, as nações reunidas em torno da recém criada Organização das Nações Unidas, formularam, em 1948, a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Tal instrumento representou menos que uma reparação aos equívocos cometidos; muito mais um legado e compromisso com a posteridade. Nela, consolidou-se a idéia de indissociabilidade dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, e de solidariedade. Consagrou-se a dignidade da pessoa humana como valor-fonte dos ordenamentos jurídicos, “fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”²⁸.

Sem que fossem negadas as liberdades individuais e os direitos sociais, afirmaram-se os direitos de solidariedade, tendo como objeto a defesa da humanidade e, como titular de direitos, o gênero humano, ou seja, o ser humano em si mesmo considerado, configurando o *Estado Democrático de Direito*.

Afirmar um Estado Democrático de Direito, possuidor de um novo conteúdo axiológico (a dignidade da pessoa humana) a partir do um outro conteúdo material (a democracia “revisitada”) significa romper a visão jurídico-formal do Estado de Direito e ampliar a perspectiva de igualdade material do Estado Social. Trata-se de um modelo de organização política da sociedade enraizado em compromissos éticos de respeito à própria humanidade,

²⁸ DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948. In: VILHENA, Oscar Vieira (org). **Direitos Humanos**: normativa internacional. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 15.

compreendendo-a como sujeito de direitos. Mais do que isso, compreendendo, por força do princípio da dignidade da pessoa humana, a humanidade a partir daqueles que a compõem, reconhecendo a complexidade, pluralidade e dinamicidade do corpo social.

Uma vez somados estrutura estatal democrática e princípio da dignidade da pessoa humana, consolidando um modelo de organização política da sociedade que pugnassem pela proteção de todos os direitos humanos, direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e de solidariedade, impõe-se uma melhor compreensão do papel destinado à democracia, rompendo os limites formais de seu significado.

A idéia de “gerações de direitos”, metodologia adotada para explicitar a evolução das aquisições de direitos e garantias da pessoa humana, representa a afirmação de conquistas que se consolidam a partir da atuação e interação de indivíduos no espaço político, que é por excelência público-estatal. Reconhecidos, seja em sua coletividade ou individualidade, produzem transformações no ambiente em que habita, ou seja, na comunidade política, cujo “espaço” dado não é suficiente. É indispensável transformá-lo de modo a assegurar a continuação e o aprimoramento dos desejos humanos, exteriorizados e reconhecidos em forma de direitos e deveres instituídos em Constituições, leis ou, ainda, moralmente e eticamente reconhecidos pela civilização humana. Neste sentido, são os direitos humanos e, inerente a esse trabalho, a democracia, como produtos culturais, extraídos da marcha progressiva da história das sociedades humanas.

1.3. AS CRISES DOS MODELOS DE DEMOCRACIA

1.3.1. QUAL MODELO?

Das possíveis concepções de democracia, abstraídas tanto do pensamento liberal quanto das idéias sociais, não resultaram, em essência, em projetos antitéticos. Tanto as idéias de liberdade quanto de igualdade restaram professadas no aspecto formal. Ao pensamento liberal não custou incorporar a contribuição advinda dos pensadores socialistas, tendo a crítica destes se centrado, especialmente, na força que o poder econômico exercia sobre o aspecto político, limitando, por vezes, os direitos civis e sociais.

“Mas o princípio igualitário encontrava-se nela (*a teoria liberal*) fortemente matizado: assim sendo, a igualdade de direitos que, pela lógica, implica o sufrágio universal, às vezes aceita o sufrágio restrito pelo censo, que, por sua vez, encontra sua justificação na propriedade. (...) Medidas desse gênero, em que eram feitas concessões às reivindicações sociais, não deviam, no espírito dos teóricos do liberalismo, alterar em nada sua significação. Os direitos ‘sociais’ assim definidos tinham o mérito de não depender da igualdade jurídica e formal dos cidadãos, e de se inscreverem progressivamente na realidade concreta do mundo social.”²⁹

O Estado Social buscou avançar na idéia liberal de democracia, tentando dotar-lhe de um outro conteúdo (material) ao pugnar pela ampliação de direitos, especialmente vinculados às necessidades dos trabalhadores.

²⁹ GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?**: a genealogia filosófica de uma grande aventura humana. Trad. Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 226-7.

“Para (*Hermann*) Heller, o Estado Social de Direito superaria o positivismo e rematerializaria, ou seja, aproximaria da realidade, o Estado. O Estado Social seria, também, um passo a mais na democratização do Estado. Com a democracia social, amplia-se a esfera democrática para regulação dos setores econômicos, com a ordem econômica e social colocada à disposição da vontade popular, democraticamente manifestada.”³⁰

Para Simone Goyard-Fabre, filósofa francesa, não havia, por parte dos inúmeros teóricos liberais e sociais, uma preocupação em definir um conceito de democracia, ou mesmo constituir uma doutrina com vistas à afirmação de um modelo democrático de sociedade.

“As balizas que acabamos de colocar mostram que o tema da democracia se inscreve, no século XIX e ainda em princípios do século XX, numa imensa nebulosa na qual misturam-se argumentos muitas vezes contraditórios. (...) Assim, entre as correntes de pensamento que aparecem e tomam direções diferentes ou até divergentes, a análise conceitual da democracia faz uma falta terrível. A palavra reaparece com frequência; mas a idéia que ela conota não dá lugar nem à teorização nem mesmo à argumentação. Poder-se-ia dizer que a noção de democracia, movida por ondas ideológicas que se entrecrocaram e que só conseguem fornecer ao pensamento político um quadro de limites indistintos e lábeis, continua alheia à sua racionalização epistemológica assim como à sua compreensão filosófica. Fala-se muito da democracia; mas não se sabe como pensar seu conceito.”³¹

O que se evidencia é que os modelos de organização das comunidades políticas limitaram-se ao procedimento na forma da deliberação

³⁰ BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. cit., p. 52.

³¹ GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?**. cit., p. 230-1.

estatal. Independente da orientação filosófica e, mais ainda, ideológica, os Estados ditos democráticos restringiram o exercício da democracia ao procedimento adotado para a composição tanto dos seus órgãos quanto das suas deliberações políticas. O procedimento adotado, em regra, como forma de oitiva da vontade da nação, enquanto portadora da soberania estatal, foi o sufrágio.

Neste sentido, apegados ao procedimento de escolha das decisões, o modelo de governo que se concretizou em quase todos os Estados foi a representação política.

“Tanto os autores do *Federalistas* quanto os constituintes franceses estavam convencidos de que o único governo democrático adequado a um povo de homens era a democracia representativa, aquela forma de governo em que o povo não toma ele mesmo as decisões que lhe dizem respeito, mas elege seus próprios representantes, que devem por ele decidir.”³²

Restou asseverada a democracia representativa como modelo de governo que encontrava na decisão popular, por força dos procedimentos (eleitorais), a sua legitimação e eficácia.

“De resto, a democracia representativa também nasceu da convicção de que os representantes eleitos pelos cidadãos estariam em condições de avaliar quais seriam os interesses gerais melhor do que os próprios cidadãos, fechados demais na contemplação de seus próprios interesses particulares; portanto, a democracia

³² BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2005, p.33-4.

indireta seria mais adequada precisamente para o alcance dos fins a que fora predisposta a soberania popular.”³³

Hans Kelsen, ao analisar o argumento dos socialistas acerca do esvaziamento das formas democráticas liberais, justificado em razão da influência do poder econômico, recorre ao procedimento eleitoral para contrapor essa idéia. Para ele, sendo um poder que emana dos procedimentos legalmente constituídos, não há que se negar a sua legitimidade ou encontrar naquele sistema a razão da sua própria falência. Assim, está o Estado autorizado a fazer as suas escolhas, dentro dos parâmetros legais, pois goza de liberdade jurídica asseverada pelo sufrágio que o elegeu e legitimou.

“Direitos políticos são os direitos que conferem a seus possuidores influência sobre o governo, e isso significa controle dos processos de criação e aplicação de Direito. Uma vez que o poder econômico é garantido por esse processo, não pode haver nenhum antagonismo entre poder econômico e direitos políticos. O exercício do poder econômico depende, em última instância, daqueles que detêm direitos políticos e, portanto, também o poder de manter ou abolir o sistema econômico que constitui um poder econômico específico. (...) A única maneira de se apurar a vontade do povo é o **processo democrático, isto é, eleições com base no sufrágio universal, igualitário, livre e secreto**. Sem exagerar excessivamente o efeito de certos abusos que podem ocorrer por toda parte, não se pode negar que, nas democracias ocidentais, as eleições do parlamento e dos chefes do executivo cumprem essa exigência. **Se um governo eleito dessa forma mantém um sistema econômico capitalista, não há motivo suficiente para afirmar que tal sistema seja contrário à vontade popular (...)**”³⁴
(destaques acrescidos)

³³ BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. cit., p.34.

³⁴ KELSEN, Hans. **A democracia**. Trad. Vera Barkov, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla, Ivone Castilho Benedetti 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 260-2.

Norberto Bobbio, buscando apresentar “uma definição mínima de democracia”, não se afasta do aspecto procedimental, embora seja possível afirmar que a sua obra extrapola o mero formalismo conceitual.

“Afirmo preliminarmente que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*. (...) Por isto, para que uma decisão tomada por indivíduos (um, poucos, muitos, todos) possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras (não importa se escritas ou consuetudinárias) que estabeleçam quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e a base de quais procedimentos. (...) As tão freqüentemente ridicularizadas regras formais da democracia introduziram pela primeira vez na história as técnicas de convivência, destinadas a resolver os conflitos sociais sem recurso à violência.”³⁵

Embora avançando no debate acerca do conteúdo social que deve ser atrelado à democracia liberal, Bobbio mantém no campo formal o encontro entre os valores da liberdade e da igualdade:

“A única forma de igualdade que não só é compatível com a liberdade tal como entendida pela doutrina liberal, mas que é inclusive por essa solicitada, é a igualdade na liberdade: o que significa que cada um deve gozar de tanta liberdade quanto compatível com a liberdade dos outros, podendo fazer tudo o que não ofenda a igual liberdade dos outros. Praticamente desde as

³⁵ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p.30-51. Coleção Pensamento Crítico, n. 63.

origens do Estado liberal essa forma de igualdade inspira dois princípios fundamentais, que são enunciados em normas constitucionais: a) a igualdade perante a lei; b) a igualdade dos direitos. (...) Quanto à igualdade nos ou dos direitos, ela representa um momento ulterior na equalização dos indivíduos com respeito à igualdade perante a lei entendida como exclusão das discriminações da sociedade por estamentos: significa o igual gozo por parte dos cidadãos de alguns direitos fundamentais constitucionalmente garantidos.”³⁶

Ainda que consolidado, o modelo liberal de democracia, centrado numa perspectiva meramente procedimental, adentrou o século XX já tendo ensaiado vivências democráticas, sem significar, todavia, elemento bastante à negação de qualquer violação aos direitos já então consagrados, ou mesmo a afirmação da plenitude dos direitos de liberdade.

“De todos os fatos da Era da Catástrofe, os sobreviventes do século XIX ficaram talvez mais chocados com o colapso dos valores e instituições de civilização liberal cujo progresso seu século tivera como certo, pelo menos nas partes ‘avançadas’ e ‘em avanço’ do mundo. (...) De fato, as instituições da democracia liberal haviam avançado politicamente, e a erupção de barbarismo em 1914-8 aparentemente apenas apressou esse avanço. (...) Na verdade, as instituições básicas do governo liberal constitucional, eleições para assembleias representativas e/ou presidentes, eram quase universais no mundo de países independentes na época (...) E no entanto os 23 anos entre a chamada “Marcha sobre Roma” de Mussolini e o auge do sucesso do Eixo na Segunda Guerra Mundial viram uma retirada acelerada e cada vez mais catastrófica das instituições políticas liberais.”³⁷

³⁶ BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. cit., p. 39-41.

³⁷ HOBBSBAWN, Eric. **Era dos extremos: breve século XX: 1914-1991**. Trad. Marcos Santarrita. Revisão Técnica de Maria Célia Paoli. 2. ed. 29. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 113-115.

Sob o impacto do pós-guerra, a humanidade ainda atravessou os anos seguintes ante a disputa geopolítica, econômica e ideológica capitaneada entre as maiores potências da época: Estados Unidos, aguerrido defensor do pensamento liberal, e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, cuja matriz ideológica apoiava-se, ao menos na retórica diplomática, em princípios socialistas. A *Guerra Fria*, seus efeitos, penetrou em todas as esferas políticas das comunidades estatais que atuavam no campo das relações internacionais, marcando a própria concepção de democracia.

Uma breve análise do século XX aponta para a afirmação de que ambos os modelos de organização estatal, baseados nos pensamentos liberais ou nos ideais sociais, não conseguiram lograr êxito na missão de afirmar plenamente a liberdade e a igualdade, sob o aspecto material, em detrimento da mera enunciação formalista e procedimentalista.

Neste sentido, a crítica de Alain Touraine serve à compreensão do que resultaram as democracias representativas de cunho liberal. Tornaram-se incapazes de realizar a liberdade e concretizar os seus ideais básicos, tendo muitas vezes negando a própria democracia:

“É preciso evitar a identificação da democracia com o liberalismo ou mesmo com o desenvolvimento endógeno (*self-sustained-growth*), pois isto esvaziaria a democracia de toda consistência e a reduziria, como faz por exemplo Seymour Martin Lipset, a um mero atributo de uma modernização econômica bem-sucedida. Ela não seria mais do que o apaziguamento dos conflitos numa sociedade suficientemente rica e diversificada para arbitrar os conflitos de interesse. Esta concepção liberal não dá conta dos componentes democráticos operantes nos movimentos políticos que, com efeito, desembocam

em geral em regimes autoritários, prontos a reprimir a expressão das demandas populares.”³⁸

Conclui, ainda, acerca do fracasso dos movimentos que, ao apregoarem direitos de igualdade, não conseguiram afirmar a materialidade das democracias sociais, desembocando em modelos autoritários de governos:

“Observemos apenas que quanto mais um poder político domina um movimento social, tanto menos oportunidades existem de se criar uma sociedade democrática e prevalece a tendência para o surgimento de um poder absoluto que se declara o único capaz de estabelecer o reino da igualdade, ou seja, de reduzir ou de abolir as desigualdades sociais, substituindo todas as formas diversificadas de dominação social pela igualdade de todos mediante sua submissão a um poder absoluto. Assim, a democracia revolucionária tende regularmente a se autodestruir.”³⁹

O conteúdo formal dos valores de liberdade, igualdade e solidariedade foram suficientes para a realização da democracia sob o seu aspecto procedimental. Por meio de eleições, decide-se quem são os membros que atuarão no âmbito dos poderes eletivos do Estado⁴⁰, afirmando um modelo de democracia por representação das vontades gerais, amparada pelos procedimentos que lhes serviam de instrumento de legitimação. Por seu intermédio, a sociedade muito pouco avançou para além da ausculta dos

³⁸ TOURAINE, Alain. **Igualdade e diversidade**: o sujeito democrático. Trad. Modesto Florenzano. Bauru, SP: EDUSC, 1998, p. 22-3.

³⁹ Idem, 1998, p. 23.

⁴⁰ Em se considerando que os Tribunais, incluído as Cortes Constitucionais, órgãos superiores do Poder Judiciário dos Estados constitucionais, são compostos por indicação dos Chefes do Poder Executivo, a escolha das urnas implica também a decisão quanto à composição dos órgãos deliberativos daquele Poder. Deste modo, discutir democracia, ou democratização do Estado Democrático de Direito, importa discutir a ampliação da forma de composição das decisões de todos os Poderes instituídos.

representados nos momentos eleitorais, que destina aos portadores de mandatos a responsabilidade pelas decisões estatais.

Efetivamente os valores anteriormente aludidos, atrelados ao formalismo jurídico, não foram suficientes para proceder à apreensão dos anseios populares, contribuindo para concretizar, a partir dos próprios sujeitos de direito – o indivíduo, a coletividade e a humanidade –, os ideais que formaram e justificaram o Estado Democrático de Direito.

1.3.2. ELEMENTOS DA CRISE I: A ONIPOTÊNCIA DA MAIORIA

Por meio de eleições, assevera-se o ato decisório do voto, exclusivamente, sem atentar-se para o teor substancial dessas decisões. O escrutínio limita-se à legitimação da atuação dos representantes eleitos. Nesse sentido, o voto deve ser entendido como instrumento de legitimação de uma determinada forma de governo, não sendo, necessariamente, a realização de uma democracia, substancialmente considerada. A sua mera utilização não representa a existência de uma organização política democrática, senão um instrumento para se deliberar sobre qualquer assunto, podendo, inclusive, servir-se à negação de princípios democráticos.

Atrelado à idéia do voto e de sua deliberação, a democracia representativa traz em si o risco da *onipotência da maioria*. Não há outra forma ante uma deliberação procedimental, senão a supressão de uma posição (discurso ou força política) em detrimento de outra que se faz manifestação do interesse da maior parte dos legitimados ao sufrágio, por intermédio do *princípio da maioria*.

Para a democracia representativa é indispensável a afirmação da igualdade formal a fim de possibilitar a atuação de todos no espaço público. Porém, tal situação implica na negação da liberdade de um segmento, que se vê obrigado à sujeição da deliberação, sob pena de promover a indesejável ruptura das regras estabelecidas. A minoria está, portanto, obrigada à ordem democrática que, por seu turno, garante a sua própria existência.

Alexis de Tocqueville assevera a idéia da maioria como elemento que favorece o equilíbrio entre as forças políticas que coabitam uma república democrática, uma vez que pacifica conflitos e uniformiza as decisões dos governos. Aponta, ainda, o senso de justiça como elemento limitador das decisões da maioria.⁴¹ Todavia, liberal convicto e, portanto, constantemente preocupado com a afirmação das liberdades individuais, reconhece o risco que a onipotência da maioria representa para a democracia.

“Afinal o que é uma maioria tomada coletivamente, senão um indivíduo que tem opiniões e, na maioria dos casos, interesses contrários a outro indivíduo, denominado minoria? Ora, se você admitir que um homem investido da onipotência pode abusar dela contra seus adversários, por que não admite a mesma coisa para uma maioria? (...) A onipotência parece-me em si uma coisa ruim e perigosa. Seu exercício parece-me acima das forças do homem, qualquer que ele seja (...) Portanto, quando vejo concederem o direito e a faculdade de fazer tudo a uma força qualquer, seja ela chamada povo ou rei, democracia ou aristocracia, seja ela exercida numa monarquia ou numa república, digo: aí está o

⁴¹ TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na América**: leis e costumes – de certas leis e costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático. Livro I. Trad. Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, cap. VII.

germe da tirania; e procuro ir viver sob outras leis.”⁴²

Perfilhando a importância da maioria, embora sem apontar outro caminho para a organização dos governos⁴³, ainda que bastante preocupado com a ausência de limites que redundaria a democracia numa tirania da maioria, Tocqueville assevera:

“Se algum dia a liberdade vier a ser perdida na América, dever-se-á imputar essa perda à onipotência da maioria, que terá levado as minorias ao desespero e terá forçado a apelar para a força material. Ver-se-á então a anarquia, mas ela chegará como consequência do despotismo.”⁴⁴

A supremacia da maioria, que tanto serviu à democracia representativa, gera uma contradição de difícil solução ao pensamento liberal. Cria-se, na disputa travada entre maioria e minoria, ancorada na legitimidade do procedimento eleitoral, um antagonismo, posto que a realização progressiva do modelo democrático que mais se aproximou da materialização dos ideais liberais é, por seu turno, a própria negação do valor maior, a liberdade. Ou seja, a fim de assegurar a igualdade de todos os indivíduos no âmbito

⁴² Idem, 2005, p. 294-6.

⁴³ “Quando um homem ou um partido sofrem uma injustiça nos Estados Unidos, a quem você quer que ele se dirija? À opinião pública? É ela que constitui a maioria. Ao corpo legislativo? Ele representa a maioria e obedece-lhe cegamente. Ao poder executivo? Ele é nomeado pela maioria e lhe serve de instrumento passivo. À força pública? A força pública não passa da maioria sob as armas. Ao júri? O júri é a maioria investida do direito de pronunciar sentenças - os próprios juizes, em certos Estados, são eleitos pela maioria. Por mais iníqua e insensata que seja a medida a atingi-lo, você tem de se submeter a ela. Suponha, ao contrário, um corpo legislativo composto de tal maneira que represente a maioria, sem ser necessariamente escravo de suas paixões; um poder executivo que tenha uma força própria e um poder judiciário independente dos dois outros poderes: você ainda terá um governo democrático, mas nele quase já não haverá possibilidade de tirania.” (Ibidem, p. 296).

⁴⁴ Ibidem, p. 304.

procedimental, nega-se a liberdade de atuação de alguns deles (a minoria) a partir de próprios desejos e sentimentos.⁴⁵

Hans Kelsen entendeu que a limitação da liberdade era necessária, afirmando que o princípio da maioria é um importante estágio na afirmação da idéia da liberdade, uma vez que a todos é assegurado o mesmo grau de autonomia:

“Como liberdade política significa acordo entre a vontade individual e a coletiva expressada na ordem social é o princípio de maioria que assegura o grau mais alto de liberdade política possível dentro da sociedade. (...) O parecer de que o grau de liberdade na sociedade é proporcional ao número de indivíduos livres subentende que todos os indivíduos têm igual valor político e que todos têm o mesmo direito à liberdade, ou seja, o mesmo direito de que a vontade coletiva esteja em concordância com a sua vontade individual. Apenas caso seja irrelevante saber se um ou outro é livre nesse sentido (porque um é politicamente igual ao outro), é que se justifica o postulado de que tantos quanto possível deverão ser livres, de que o mero número de indivíduos livres é decisivo. Assim, o princípio de maioria, e, portanto, a idéia de democracia, é uma síntese das idéias de liberdade e igualdade.”⁴⁶

A solução encontrada à contradição acima aludida é compreender a existência da minoria como um pressuposto indispensável à concretização das decisões da maioria. O direito de existência da maioria implica o dever de

⁴⁵ Certamente por isso Bobbio é tão enfático quanto ao pensamento de Tocqueville: “Tocqueville teve aguda compreensão da inconciliabilidade em última instância do ideal liberal – para o qual o que conta é a independência da pessoa na sua esfera moral e sentimental – com o ideal igualitário, que deseja uma sociedade composta tanto quanto possível por indivíduos semelhantes nas aspirações, nos gostos, nas necessidades e nas condições. Jamais teve muitas ilusões a respeito da sobrevivência da liberdade na sociedade democrática, embora nunca se tenha resignado a aceitar para os seus contemporâneos e para as gerações futuras o destino dos servos satisfeitos.” (BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. cit., p. 59).

⁴⁶ KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. Trad. Luís Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 410-1.

manutenção da minoria. Do contrário, estar-se-á a negar a própria democracia, procedimentalmente considerada.

“Se a minoria não for eliminada do procedimento no qual é criada a ordem social, sempre existe uma possibilidade de que a minoria influencie a vontade da maioria. Assim, é possível impedir, até certo ponto, que o conteúdo da ordem social venha a estar em oposição absoluta aos interesses da minoria. Esse é um elemento característico da democracia.”⁴⁷

Ainda que pareça satisfatória a solução apresentada por Kelsen, efetivamente não resolve a questão fundamental da contradição acima aludida: a onipotência da maioria é a negação da liberdade da minoria. Ainda que limitada ao campo teórico, não estaria pacificada, ou mesmo resolvida, qualquer controvérsia em que a onipotência da maioria poderia representar a qualquer sistema democrático. O que se efetiva na prática é a utilização pragmática de um agrupamento minoritário pela força majoritária.

Em um sistema proporcional de composição do Poder Legislativo, em que a minoria será representada proporcionalmente aos votos recebidos no sufrágio, essa cumprirá o papel de legitimação das decisões da maioria. Nesse cenário, qualquer intervenção da minoria sobre a tomada de decisões da maioria terá utilidade, quase que exclusivamente, de mera contestação. Ainda que útil, resulta ineficaz na tentativa de limitar o poder político e ideológico exercido pela maioria.

A opinião pública, tomada como a uniformização da expressão dos desejos coletivos, não representa, efetivamente, um elemento limitador da

⁴⁷ Idem, 1998, p. 411.

formação da onipotência da maioria, sendo por ela fortemente (e anteriormente) influenciada. A onipotência da maioria serve à afirmação da idéia de existência de uma, apenas uma, opinião pública, pacificada em seus conceitos políticos e, sobretudo, valores morais. Nega-se a expressão de outras opiniões, que, caladas pela *força da unanimidade*, representa a anulação de qualquer outra minoria que deseja se expressar.

“De resto, um rei possui um poder material que age apenas sobre as ações e não poderia atingir as vontades; mas a maioria é investida de uma força ao mesmo tempo material e moral, que age tanto sobre a vontade quanto sobre as ações e que, ao mesmo tempo, impede o fato e o desejo de fazer.”⁴⁸

Implica afirmar que a onipotência da maioria desautoriza a efetiva expressão da minoria. À minoria é possibilitada, numa perspectiva oportunista, a manifestação para que seja assegurada a preservação da própria força da maioria, aproximando-se de um governo despótico, mesmo que eleito por regras democráticas. A atitude adotada pela minoria representará, na maioria dos casos, uma postura voluntarista posto que insignificante de promover alterações efetivas no espaço público da representação.

“Esta concepção de democracia, fundada sobre a confiança na evolução histórica, conduziu ao triunfo de uma política voluntarista, destruidora das barreiras sociais e criadora de uma comunidade de cidadãos, de uma sociedade política todo-poderosa que mantém em estado de dependência uma sociedade civil em que a desigualdade renasce constantemente. Definiu a sociedade como uma herança, uma tradição, um sistema de reprodução social, e a ela opôs a

⁴⁸ TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na América**. cit., p. 298.

política que é, ao contrário, o reino do Um, da unanimidade ou ao menos da grande maioria. Esta política democrática, separada dos atores sociais, não pode reconhecer o debate e a oposição entre uma maioria e uma minoria cuja posição pode ser invertida. Esta política age por eliminação, não por meio do debate e do compromisso.”⁴⁹

Neste sentido, o mero procedimentalismo eleitoral que assegura a representação política nos órgãos estatais não é suficiente para que se realize materialmente a democracia. Torna-se imprescindível a criação de mecanismos eficazes de controle da onipotência da maioria, possibilitando que a minoria possa efetivamente influir na composição das decisões governamentais, estando ambos em condições de, livremente, decidir ou eleger acerca das diversas situações. Deste modo, pugna-se por contribuir para que as democracias se realizem coletivamente, assegurando, inclusive, a concretização dos princípios de liberdade e de igualdade, concebidos sob o seu viés material.

1.3.3. ELEMENTOS DA CRISE II: OS MANDATOS IRRESPONSÁVEIS

No modelo de democracia representativa, consubstanciado no procedimentalismo eleitoral, tem-se a transferência da representação do poder individual, que fundamentou a noção de soberania dos Estados, para os grupos sociais ou organizações políticas. A fim de compor os órgãos que constituem os Poderes Executivo e Legislativo, os protagonistas da vida estatal passaram

⁴⁹ TOURAINE, Alain. **Igualdade e diversidade**. cit., p. 17.

a ser os partidos políticos, que exercem as atribuições institucionais, adquiridas pelos sufrágios eleitorais, por meio de mandatos eletivos.

Uma primeira idéia acerca dos mandatos centra-se na possibilidade dos anseios sociais dos eleitores serem auscultados pelo Estado, por intercessão dos mandatários. Por esse entendimento, numa democracia representativa, os eleitores elegem os que estão em melhor condição de avaliar e expressar os interesses gerais dos cidadãos, contribuindo para alcançar o objetivo da representação política num Estado, cujo poder soberano pertence à nação, ou seja, ao povo juridicamente considerado. Por essa perspectiva, têm-se os denominados *mandatos imperativos*, que se manifestam sob a limitação da vontade dos eleitores.

Contudo, com vistas a controlar os interesses individuais, representados, inicialmente, pelas corporações de ofício e, ao mesmo tempo, fazer prevalecer os interesses da nação, os mandatos imperativos foram substituídos pela atuação livre dos eleitos. Pugnava-se pelo rompimento da representação classista, desvinculando os interesses particulares dos anseios da comunidade política.

Desta forma, os representantes deveriam expressar o interesse geral, em detrimento dos interesses das forças políticas e sociais que o elegeram, não estando vinculado a nenhuma ordem mandamental. Configuram-se, assim, os chamados *mandatos irresponsáveis*.

“A dissolução do Estado de estamento liberta o indivíduo na sua singularidade e na sua autonomia: é ao indivíduo enquanto tal, não ao membro de uma corporação, que cabe o direito de eleger os representantes da nação - os quais são chamados pelos indivíduos singulares para representar a nação em seu conjunto e devem,

portanto, desenvolver sua ação e tomar suas decisões sem qualquer vínculo de mandato. Se por democracia moderna entende-se a democracia representativa, e se à democracia representativa é inerente a desvinculação do representante da nação com respeito ao singular indivíduo representado e aos seus interesses particularistas, então a democracia moderna pressupõe a atomização da nação e a sua recomposição num nível mais elevado e ao mesmo tempo mais restrito que é o das assembléias parlamentares.”⁵⁰

Tem-se assim, a configuração de dois modelos de representação, a saber: aquele consubstanciado na representação dos interesses (particular ou de um dado segmento ou corporação social), que instrumentaliza os mandatos imperativos, e o que se fundamenta na vontade geral da nação, configurando a representação política, que é exercida por meio de mandatos irresponsáveis.

Considerando que a representação política é, a um só tempo, a oitiva dos interesses sociais (individuais ou gerais) e a reprodução da realidade no “micro cosmo social” (o parlamento), ou seja, a composição política no *locus* estatal de coexistência de todas as forças sociais, não se está a negar a máxima segundo a qual a representação política será sempre uma representação de interesses. Contudo, o exercício irresponsável dos mandatos atrela-se à perspectiva de representação liberal-democrática, asseverada no princípio da maioria, que entende que o processo democrático dá-se na igualdade dos que o compõe. Assim, a possibilidade da representação de interesses díspares da sociedade, representativos dos desequilíbrios das

⁵⁰ BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. cit., p.36.

relações sociais, políticas e econômicas, impõe a proibição aos mandatos imperativos.

Neste sentido, ancorado numa perspectiva liberal, tem-se a proibição do exercício vinculado dos mandatos representativos a fim de assegurar a concretização do processo político a partir do princípio da maioria, que instrumentaliza, sob o viés procedimentalista, a própria democracia liberal. Desde então, tem-se assegurado que a representação política prevalecerá sobre a representação dos interesses, sendo auscultadas as aspirações da própria nação. É nesse sentido que a democracia liberal liga-se aos mandatos irresponsáveis.

“É necessário compreender, antes de tudo, qual é o objetivo ou o fim da Assembléia representativa de uma nação: não pode ser diferente do que a própria nação se proporia se pudesse se reunir e deliberar no mesmo lugar. O que é a vontade de uma nação? É o resultado das vontades individuais, como a nação é a reunião dos indivíduos. (...) É preciso que, mesmo na decadência dos costumes, quando o egoísmo parece governar todas as almas, a assembléia de uma nação seja constituída de tal forma que os interesses particulares permaneçam isolados e o voto da maioria esteja sempre conforme ao bem geral. (...) Tiremos daí a consequência natural: que o direito de fazer-se representar só pertence aos cidadãos por causa das qualidades que lhes são comuns e não devido àquelas que os diferenciam.”⁵¹

A partir do exercício irresponsável do mandato, os mandatários exercem a sua prerrogativa sem qualquer vínculo ou dever de devolutiva à população que o elegeu, sendo representante de toda a comunidade política.

⁵¹ SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A constituição burguesa**: qu'est-ce que le Tiers État?. 4. ed. Trad. Norma Azevedo. Organização e introdução de Aurélio Wander Bastos. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2001, p. 69-72.

Essa assertiva é comprovada com a instituição de prerrogativas tais como a imunidade parlamentar absoluta e a adoção, nos parlamentos, do voto secreto em decisões de relevância nacional. Tal forma de exercício dos mandatos é a que prevaleceu na maioria dos países que vivenciam o modelo representativo de democracia.

Contudo, ainda que corolário da democracia representativa, os mandatos irresponsáveis consagraram-se meramente no aspecto formal, restando a proibição dos mandatos imperativos ineficaz quando da experimentação prática da representação política.

A ampliação do sufrágio, à medida que se tornava mais complexa a organização comunitária e em decorrência do crescimento da participação eleitoral, forçou a ampliação das formas de aparelhamento institucional da sociedade. Aos partidos, dedicados ao exercício do poder estatal, destinou-se o papel de afirmar doutrinas políticas e, conseqüentemente, a partir dos interesses dos seus membros, elaborarem projetos para o Estado.

Os partidos políticos passaram a ser o mecanismo de mediação entre o cidadão e o Estado, possibilitando a melhor auscultação dos interesses nacionais. Representam, desse modo, indispensáveis instrumentos para a democracia representativa. No entanto, como assegura Bonavides, uma das características das agremiações partidárias é a intenção de, uma vez assumindo o poder, nele permanecer.⁵² Há um sentimento de conservação, ou mesmo domínio, das prerrogativas de governo quando se ascende às estruturas estatais, como meio de concretizar seus projetos e, em precisa análise, mecanismo de autopreservação. Às essas organizações assegurou-se

⁵² BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. rev. atual. 13. tir. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 346.

a possibilidade de defender os seus interesses, a partir da existência de diversos institutos como, por exemplo, a fidelidade partidária.

O resultado dessa organização partidária é a deformação da primária concepção de exercício dos mandatos, centrada na proibição de qualquer vínculo a interesses particulares. Tem-se a negação do exercício livre dos mandatos, que permanecem atrelados a interesses diversos, ainda que estejam retoricamente apegados a uma vã idéia de irresponsabilidade no cumprimento dos deveres públicos.

Desempenhados de maneira vinculada, ainda que sob o viés da irresponsabilidade, os mandatos afastam-se de qualquer tipo de representatividade. Implica afirmar que estando autorizados à atuação independente de qualquer vínculo, possibilitando a livre manifestação da vontade geral da nação, os mandatários não devem quaisquer satisfações das ações decorrentes de atividades parlamentares. Contudo, o que se efetiva na experiência política estatal é a atuação absolutamente comprometida com diversos interesses alheios aos desejos da cidadania, sejam eles emanados das orientações partidárias, voltadas à manutenção do poder, ou atrelados a interesses pessoais do próprio representante.

Deste modo, apegam-se à teórica irresponsabilidade mandamental para firmarem pactos alheios, ou mesmo contrários, aos interesses da nação de modo a satisfazer objetivos próprios ou partidários. Ao mesmo tempo, se socorrem à proibição do exercício livre dos mandatos para que seja negada a existência de qualquer vínculo que contrarie a presunção da atuação irresponsável. O resultado é o afastamento do ideal de representação e conseqüente enfraquecimento da própria democracia representativa.

Na inexistência de qualquer legitimidade social da atuação do parlamento, não há um efetivo controle da população sobre a condução do Estado e tampouco das deliberações governamentais. Desacreditada, a democracia representativa, seus institutos e instituições, torna-se, cada vez mais, uma teoria destinada a justificar a apropriação do espaço público por políticos profissionais e partidos excessivamente burocratizados, que abandonam suas convicções ideológicas e doutrinárias em detrimento da pragmática governabilidade que assegure a ambos a permanência no aparelho estatal.

“De qualquer ponto de vista a partir do qual considerarmos a situação dos partidos, parece evidente a desforra da representação dos interesses sobre a representação política, seja no que se refere à decadência do instituto típico da representação política, que é o mandato não-vinculado, seja no que se refere, em uma democracia altamente competitiva, à pressão através dos partidos dos interesses fracionários. A diferença, que foi considerada durante séculos decisiva, entre representação dos interesses particulares e representação política tornou-se cada vez mais evanescente e menos visível. Do mesmo modo, tornou-se pouco a pouco cada vez menos efetiva a independência dos eleitos pelos partidos e dos partidos pelos eleitores, em um complexo jogo das partes que colocou em discussão pelo menos dois conceitos clássicos da teoria do Estado representativo: o conceito da independência dos eleitos em relação aos eleitores, ainda que através dos partidos, e o conceito do interesse geral em oposição aos interesses particulares.”⁵³

⁵³ BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. 11. reimpr. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 471.

Ainda, há que se fazer uma breve, porém não menos importante, ressalva: os partidos políticos representam um importante instrumento para a consolidação da democracia, devendo ser preservados. Não reside na sua existência a fundamentação da crise política que assola a representação política, senão no desvirtuamento do exercício dos mandatos políticos. Na medida em que os mandatos passam a servir a interesses alheios ou contrários ao Estado, apegados à noção de irresponsabilidade, então não concretizada, tem-se como resultado a descaracterização das suas funções, gerando a ausência da legitimação social e, conseqüentemente, o enfraquecimento da democracia procedimental – em última análise, da própria democracia liberal.

“Dicho con toda contundencia, no son los partidos los que aniquilan la noción de representación clásica, sino que es la crisis anterior y más profunda de los supuestos en los que esa noción se fundamentaba, la que determina la presencia de los partidos. (...) Las contradicciones entre las grandes formulaciones teóricas y la práctica política que fueron, en definitiva, las que provocaron el aniquilamiento de la concepción liberal, acabaron convirtiendo a los partidos en los primeros protagonistas y en los centros básicos de referenda en los que aquellas contradicciones se hacían más palpables y evidentes. (...) Todos sabemos, sin embargo, que esta proclamación teórica aparece contradicha en la práctica política donde a diario se impone, conforme a la lógica y a las exigencias de los partidos, la figura contraria del mandato imperativo. Nada tiene de sorprendente que, en estas circunstancias, se hagan recaer todas las responsabilidades sobre el comportamiento partidista, olvidando que cuando el mandato representativo sufre su principal deterioro, no es cuando los partidos hacen valer frente a él el mandato imperativo, sino cuando la lógica política que lo fundamentaba (derivada de la noción burguesa de la opinión

pública) pierde toda su legitimidad y deja de tener sentido.”⁵⁴

Para Alain Touraine, o desenvolvimento da sociedade, com as suas contradições e complexidades, favoreceu a independência dos partidos políticos das forças sociais, de tal modo que a condução política desses instrumentos de atuação estatal desvirtuou-se dos objetivos de representatividade, afastando-se dos seus representados e de suas demandas políticas. Dessa compreensão, e por não satisfazer as demandas coletivas, depreende-se a existência da crise da democracia procedimental.

“O que se transforma não é a necessária dependência das forças políticas em relação às demandas sociais, mas a natureza destas. Os partidos representaram classes sociais; atualmente, representam sobretudo projetos de vida coletiva, por vezes, até mesmo, movimentos sociais. A própria idéia de *classe social* tirou sua força da identidade que estabelecia entre uma situação social e um ator, simultaneamente, social e político. Ação de classe e relações sociais de produção não podiam ser dissociadas, como também a direita não podia dissociar idéias liberais e leis do mercado. Foi essa definição "objetiva" dos atores sociais que se enfraqueceu, sem que por isso se deva renunciar ao elo necessário entre escolhas políticas e interesses ou valores de atores sociais definidos por sua posição nas relações de poder.”⁵⁵

O exercício dos mandatos, tal qual apresentado aqui, resulta no rompimento de qualquer comprometimento dos eleitos com a realização de projetos políticos ou concretização de políticas públicas de interesse coletivo.

⁵⁴ GARCIA, Pedro de Vega. **Em torno a la crisis de lãs ideas de representacion y de legitimidad em la democracia actual**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1996. Temas de Derecho Publico, n. 42, p. 22-4.

⁵⁵ Touraine, Alain. **O que é a democracia?**. 2. ed. Trad. Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996, p. 80.

Tem-se o afastamento da sociedade representada, decorrendo a surdez aos anseios populares pela concretização dos direitos fundamentais, sejam eles, em essência, civis e políticos ou econômicos, sociais e culturais.

O produto do exposto acima é o enfraquecimento das democracias representativas. Mais que isso, representa o apodrecimento da legitimidade popular graças à corrupção das instituições políticas, sendo negada a legitimidade que assegura a estabilidade e afasta a revolução, golpe de misericórdia de qualquer sistema político.

A negação induzida, ainda que despropositada com este fim, da participação cidadã no *locus* público evidencia que o modelo de democracia em questão não satisfaz a necessidade de concretização do Estado Democrático de Direito.

1.3.4. ELEMENTOS DA CRISE III: O ESVAZIAMENTO UTÓPICO

É possível entender a crise da democracia pelo esvaziamento do conflito clássico entre os segmentos sociais economicamente antagônicos, ou seja, o enfraquecimento da “luta de classes” como motor da história⁵⁶. Na medida em que a sociedade tornou-se mais complexa, recrudesceram as tensões sociais, que se renovaram a partir das demandas surgidas com o aparecimento de novos atores políticos. Para além da disputa entre democracia liberal e democracia social, pensamento liberal *versus* pensamento social,

⁵⁶ Tal perspectiva resulta por negar o aforismo marxista segundo a qual “até hoje, a história de todas as sociedades que existiram até nossos dias tem sido a história das lutas de classes”, descrita no Manifesto do Partido Comunista, de 1848. (ALENCAR, Chico. **Manifesto comunista**. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 1998. Coleção Os Visionautas).

descortinam-se novos cenários que redundaram no enfraquecimento do modelo clássico de representação política.

As relações políticas do pós-guerra, travadas a partir da polaridade entre EUA e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), impactaram sobremaneira as concepções de democracia, impondo distinções ideológicas no campo das formas de governo. A expectativa de afirmação de certos direitos (direitos civis e políticos, ditos auto-aplicáveis, por um lado) em detrimento de outras garantias (direitos econômicos, sociais e culturais, considerados de aplicação progressiva e programática, por outro) negava a concretização holística dos direitos humanos, tal qual pugnada pela internacionalização dos direitos humanos, a partir da criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948).

“(…) as bases sociais da vida política foram-se enfraquecendo e deslocando à medida em que tais países abandonavam a sociedade industrial que era dominada pela oposição entre empregadores e assalariados. Nessas sociedades, a maior parte da população ativa não faz parte do mundo operário, nem do mundo dos empresários, ainda que sejam pequenos artesãos ou comerciantes. (...) Mais ainda, essas sociedades são definidas tanto pelo consumo e comunicação de massa, pela mobilidade social e migrações, pela variedade de costumes e defesa do meio ambiente, quanto pela produção industrializada, de tal modo que é impossível basear a vida política em debates e atores que só correspondem de forma bastante parcial à realidade.”⁵⁷

Importa afirmar que ambos os movimentos, liberal e social, encontram-se enraizados na mesma base filosófica, o iluminismo, que

⁵⁷ Touraine, Alain. **O que é a democracia?**. cit., p. 79.

fundamenta toda a Modernidade ainda não superada. A transformação vivenciada no final do século XIX teve como referencial teórico idéias de contestação ao liberalismo, sem, contudo, terem sido capazes de romper com o conceito de progresso e crença na infalibilidade do cientificismo.

As certezas das revoluções burguesas e do pensamento social do século XIX, que impulsionaram os movimentos esquerdistas no século XX, apontavam a conquista da liberdade e da igualdade sem considerarem o elemento do imponderável, representado pela dinâmica própria da sociedade. Deste modo, a crise do paradigma da modernidade será, também, a crise das formas de governo que encontram as suas raízes no apego ao racionalismo científico do século XVIII, ainda hoje presente.

A tragédia do período histórico atual é a ausência de um referencial utópico viável à efetivação do jogo democrático, ou seja, que sirva de instrumentalização às práticas efetivamente democráticas, pois vincula uma ação a um desejo social, orientando a realização do Estado a partir dos anseios de cidadania.

Paralela ao processo de esfacelamento das ideologias de cunho liberal ou social, ocorreu a expansão da funcionalidade das regras do mercado sob todos os domínios da vida social: ciência, tecnologia, medicina, educação, economia, entreterimento, até mesmo a política. Todos eles, revisitados pelo viés mercadológico, passaram a constituir um novo cenário em que a força dos mercados submete o Estado ao império dos seus objetivos. O *locus* público, que é por excelência plural, e onde se realizam as interações sociais, passa a ser apossado pelas ações que se voltam à afirmação da ideologia

mercadológica das grandes empresas. Tem-se a subordinação do poder político ao ideário do mercado.

A atuação do mercado sobre a esfera política estatal esvazia a democracia de sentidos coletivos. A ideologia do mercado não satisfaz a continuidade do processo democrático por não inaugurar qualquer doutrina política de Estado, não havendo qualquer interesse nesse sentido. Desconsideraram-se, destarte, os interesses de cidadania, tornando oco o espaço público.

“Vista por baixo, a crise política traduz-se pelo desmoronamento do social, e por isso, a termo, da própria sociedade. De facto, a transformação dos problemas pela sua dimensão e sua tecnicidade, pela complexidade das intermediações e da simplificação mediática das encenações, desproveu os eleitores, e muitas vezes os eleitos, da possibilidade de conhecer e do poder de decidir. A manipulação combinada à impotência esvaziou a cidadania de qualquer conteúdo. O funcionamento quotidiano da megamáquina implica esta abdicação por motivos muito terra-a-terra: a privação produtiva e a ausência de desejo de cidadania.”⁵⁸

A ausência de uma ideologia axiologicamente vinculada à prática democrática, bem como a afirmação das regras do mercado sobre as normas estatais, ainda que manifesta apenas na extra-oficialidade, contribui para a dispersão da sociabilidade contemporânea, gerando um indesejado distanciamento entre a cidadania e as questões públicas, permanecendo aqueles que, em sua maioria, envolvem-se na política a partir da contraposição de interesses particulares. O alargamento da extensão povo–Estado, que

⁵⁸ LATOCHE, Serge. **Os perigos do mercado planetário**. Trad. Nuno Romano. Lisboa, Portugal: Instituto Piaget, 1999, p. 40.

outrora se vinculava a partir da forma de governo, implica em ameaça à própria instituição democrática, pois se esvazia de sentido material e legitimidade social.

Deste modo, como alternativa ao vazio utópico, emerge a necessidade de atrelar aos modelos de democracia o princípio vetor do Estado Democrático de Direito, a dignidade da pessoa humana, enquanto princípio ético-jurídico que orienta as relações jurídico-políticas do Estado e dos particulares. Objetiva-se responder as demandas de inspirações democráticas do final do século XX, mais sensivelmente abstraídas no florescer do novo século. Essa idéia, por seu turno, deve estar absolutamente enraizada na compreensão do indivíduo como um ser político, reconhecido a partir de sua inserção como ator social numa determinada comunidade política que é, por excelência, complexa.

1.4. O CONTEÚDO MATERIAL DA DEMOCRACIA

Correto afirmar que a democracia não é invenção do século XX. Outras experiências democráticas foram vivenciadas ao longo da história da humanidade, consubstanciando modelos que ainda hoje são referenciais de governos em todo o mundo. Não obstante, tão correto é asseverar que a democracia do final do último século deve ser pensada como produto do acúmulo das forças políticas que afirmaram as relações sociais ao longo da história contemporânea dos direitos humanos universais.

A democracia é, etimologicamente, concebida como *governo do povo*. Tal *povo*, tomando como referência o Estado nascido das revoluções dos

séculos XVII e XVIII, é o titular do poder soberano que fundamenta, sustenta e legitima a existência do aparato estatal. Com base no princípio da soberania popular, cada organização estatal possui autonomia suficiente para definir quem está apto ao exercício da forma de governo adotada, atribuindo-lhe o título de *cidadão*. A partir do grau de participação do titular soberano na composição das decisões estatais, são estabelecidas as regras democráticas daquela comunidade política.

A idéia de *povo* sofre variações conceituais a partir do espaço físico-político em que seja considerada, ou seja, do território em que se forma a comunidade política. Ainda, o conceito recebe influência do momento histórico de uma determinada sociedade, o que determina a escolha quanto à forma de governo empregada e, portanto, quem está legitimado ao exercício do poder soberano. Tem-se, portanto, o *povo* considerado a partir da qualidade de participação política. Esse será igualado à noção de cidadão, ou seja, aquele que está apto ao exercício dos direitos políticos positivos.

Todavia, essa tendência de compreender o *povo* como o conjunto de cidadãos que está legitimado ao exercício dos direitos políticos, nega uma dimensão essencial da democracia: a que reconhece o cidadão, antes de tudo, como um indivíduo sujeito de direitos de participação política, o *sujeito democrático*. Trata-se de negar a massificação em um único conceito, o de cidadão, de todas as diferenças pertinentes à individualização de cada pessoa. Sendo a lei um elemento que a todos iguala, numa perspectiva liberal, compreende-se todos os indivíduos de forma abstrata e genérica, desconsiderando o ser político ativo em sua contextualização histórica e ideológica.

Destarte, tem-se uma organização política guiada pela homogeneização dos indivíduos sociais, perdendo a noção da pluralidade de sujeitos. Concebe-se, então, uma democracia estática, inversa à lógica histórica que dinamiza a sua constante elaboração teórico-doutrinária. A democracia, por seu turno, deve ser compreendida pela lógica da diferença e pelo profundo respeito e constante exaltação por essa mesma diferença.

Se há homogeneização dos agentes políticos, não haverá a consolidação do conflito de idéias e interesses, de concepções e percepções, salutar para o embate que causará o mover-se em outra (nova) direção. Não haverá a permanente construção do sujeito democrático se as diferenças pertinentes aos seres sociais, reconhecidos individualmente, não forem ouvidas nos espaços destinados à construção do bem coletivo.

Assim, a expressão *povo* deve ser entendida como o sujeito democrático legalmente legitimado à atuação estatal, detentor único do poder soberano, reconhecido na sua individualidade e subjetividade, apto a decidir sobre os rumos políticos da sua comunidade, a partir da forma de governo por ele mesmo estabelecida.

O elemento da incerteza, próprio das relações sociais em que os indivíduos são considerados na sua subjetividade, portanto necessário, introduz uma nova compreensão para a conceituação de democracia.⁵⁹ O processo democrático é tido como histórico; o exercício do seu poder está centrado na mão de um povo individualmente concebido, portador de desejos, anseios, medos, frustrações, alegrias e inventividade, ou seja, de sentimentos e sensações manifestos a todo o momento, em cada gesto.

⁵⁹ MORAIS, José Luis Bolzan de. **A subjetividade do tempo**: uma perspectiva transdisciplinar do direito e da democracia. Porto Alegre: Livraria do Advogado; Santa Cruz do Sul. RS: Edunisc, 1988.

“A loucura humana é fonte de ódio, crueldade, barbárie, cegueira. Mas sem as desordens do imaginário, e sem a loucura do impossível, não haverá *élan*, criação, invenção, amor, poesia.”⁶⁰

Há de compreender o processo democrático como um vir-a-ser constante, como uma invenção e re-invenção da própria lógica de definição de sociedade política e de seus elementos.

“A democracia é invenção porque, longe de ser a mera conservação de direitos, é a criação ininterrupta de novos direitos, a subversão contínua dos estabelecidos, a reinstalação permanente do social e do político.”⁶¹

A democracia não deve ser compreendida como um discurso *a priori*. Há de ser uma prática constante, consubstanciada pela relação dialógica, em que se manifestem todas as diferenças de qualquer natureza, pautadas por valores e princípios éticos. Para tanto, é necessária a existência do inesgotável respeito pelas diversas manifestações da pessoa, sejam elas culturais, da sexualidade e de gênero, políticas, ideológicas e, até mesmo, de crenças religiosas, sendo o diálogo o elemento aglutinador das relações político-sociais.

Não pode a democracia eximir-se da responsabilidade de incorporar no espaço público todos aqueles que, sujeitos de direito, passam a ser considerados sujeitos democráticos. Implica alterar o olhar (e o marco legal, profundamente centralizador e pouco democrático) que outrora reconhecia

⁶⁰ MORIN, Edgar. **Amor, poesia, sabedoria**. Trad. Edgar de Assis Carvalho. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999, p.7.

⁶¹ CHAUI, Marilena. In: LEFORT, Claude. **A invenção democrática**. Trad. Isabel Marva Loureiro. São Paulo: Brasiliense, 1983, p. 7.

como aptos ao exercício dos direitos políticos uns poucos indivíduos (cidadãos), ampliando a participação àqueles que gozam da proteção do Estado.⁶²

A democracia é uma constante gestão da complexidade e da incerteza advinda das relações sociais.

Neste sentido, o diálogo que consubstancia a democracia deve ser, necessariamente, aberto, amplo, plural e universalmente assegurado. Ainda que de difícil projeção na concretude das relações políticas, graças à diversidade de sujeitos democráticos, o marco inicial da relação dialógica serão os direitos humanos fundamentais. Eles devem ser compreendidos como o ponto de partida (e de chegada) que deverão pautar-se os sujeitos democráticos na difícil, porém necessária, tarefa de radicalizar o diálogo.

Na perspectiva da ampliação do diálogo à exaustão, o princípio da maioria adquire uma outra importância. A idéia de maioria, que fundamenta a democracia liberal, não encontrou solução para a crise que sufoca a sua própria existência. Ainda hoje, tem-se tal princípio como uma imposição cega ao consenso geral (puro), inibidor das atuações de todos os sujeitos democráticos. Não obstante, essa afirmação do consenso deverá coexistir plenamente com a dissensão, enquanto elemento formador e informador das

⁶² Há, na doutrina constitucional brasileira, uma identificação entre cidadania e direitos políticos. “Cidadão é o indivíduo que reúne as condições necessárias para ter e exercer os chamados direitos políticos. Pressuposto básico do cidadão é o de que seja nacional do respectivo Estado. Mas nem todo nacional possui a qualidade de cidadão. Portanto, o conceito de cidadão é mais restrito que o de nacional, que, por seu turno, como visto, é mais restrito que o de integrante da população de um país.” (TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. rev. ampl. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 548). Tem-se a cidadania como o atributo dos indivíduos que possuem direitos políticos, limitando-a a poucos sujeitos (maiores de 18 anos, por exemplo). Aos demais, atribui-se o título de *nacional*. Não obstante, importa reconhecer a cidadania, prerrogativa de atuação no espaço público – espaço de convivência democrática, a partir de um novo conteúdo material-axiológico, como um atributo de todos os que, sujeitos de direito, gozam de proteção estatal. Desse modo, amplia-se o círculo dos sujeitos democráticos, pois reconhece como cidadãos novos atores, atribuindo-lhes a possibilidade de participação política.

relações políticas no âmbito do espaço público. Protesta-se, desse modo, pela plena convivência da maioria com os grupos minoritários, asseverando a ampliação da participação política como instrumento de concretização dos ideais democráticos.

Nenhuma maioria poderá sobrepor uma minoria, que deverá ser considerada em todas as suas manifestações, devendo ser preservada e estimulada a sua existência. Importa não mais localizar o consenso puro, a partir da decisão de grupos majoritários, acima das diferenças. Destarte, implica afirmar todas as diferenças e suas manifestações no cenário político em que se vivencia e concretiza a experiência estatal. Neste sentido, qualquer tentativa de cercear a manifestação de idéias antagônicas ao *establishment* deverá ser, de pronto, repudiada.

“Quero dizer quem num regime que se apóia no consenso não imposto a partir do alto, alguma forma de dissenso é inevitável e que apenas onde o dissenso é livre para se manifestar o consenso é real, e que apenas onde o consenso é real, e que apenas onde o consenso é real o sistema pode proclamar-se com justeza democrático.”⁶³

A qualidade da democracia passa a ser medida não mais pela capacidade de obtenção do consenso puro, fundamentado a partir da onipotência da maioria, mas, sobretudo, pela disposição em integrar a participação das minorias ao processo democrático.

Não há espaço, numa democracia efetiva, para a existência, por exemplo, de cláusulas de barreira que propugnam por eliminar partidos de

⁶³ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia.** cit., p.75.

pequeno porte, ainda que a democracia “autorize” a constituição de agremiações partidárias absolutamente desprovidas de ideologia ou diretrizes programáticas de governo. É, destarte, o empenho que se deve destinar à democracia para o amadurecimento da própria democracia.

A experiência vivificada a partir da interação das diferenças é inerente à idéia democrática. O conceito de democracia está intrinsecamente atrelado à perspectiva de exaltação do conflito, enquanto divergência de posicionamentos, como instrumento salutar de oitiva de todas as forças políticas que compõem o espaço público. Trata-se de ampliar a participação política, livrando o exercício da governança da apropriação por poucos, desconfigurando o ideário democrático. Neste sentido, o conflito é essencial à concretização da democracia.

As idéias de conflito, de ampliação do diálogo e de incorporação da dissensão no debate estatal, axiologicamente vinculadas ao conceito de democracia, implicam na constituição de um compromisso entre os sujeitos democráticos, ou, querendo especificar, entre maiorias e minorias. Compreendido desse modo, tal compromisso será o elemento propiciador da solução dos conflitos políticos que venham a se estabelecer no espaço público. Trata-se, portanto, de um pacto de respeito mútuo, ainda as relações sociais estejam pautadas pelos interesses individuais.

Não se está a negar a dimensão egoísta dos sujeitos democráticos. Ela, decerto, existe e pauta as condutas gerais do jogo político. Não obstante, o espaço público será, se preservado na sua essência, o *locus* apropriado à defesa dos interesses gerais, tendo como referencial o

compromisso firmado entre todos os sujeitos democráticos. As regras do jogo político não serão as regras da democracia materialmente considerada.

Ressalta-se, ainda, que a existência de todos os sujeitos democráticos só será possível com a preservação da democracia enquanto instrumento de reconhecimento, respeito e incorporação de todas as diferenças do gênero humano. Do contrário, não será democracia, não haverá sujeitos democráticos. A existência de um está umbilicalmente vinculada à preservação do outro. De tal modo, a necessidade de afirmar a democracia é indispensável à preservação da expressão dos sujeitos democráticos. Aos sujeitos democráticos compete assegurar a prática democrática como compromisso de afirmação da sua própria continuidade como atores do cenário político estatal.

Ante o exposto, depreende-se que o espaço público deverá ser, pois, o espaço da convivência democrática. Nele, devem coadunar todas as forças políticas que consubstanciam o Estado, atreladas à afirmação do conflito, da ampliação do diálogo e da dissensão no debate estatal. Deste modo, configura-se uma abertura que torna mais aprofundados e enriquecidos (posto que ampliados) os espaços institucionais de representação e de participação política dos sujeitos democráticos.

A democracia é o compromisso entre todos os sujeitos democráticos que compõem o espaço público da política, espaço de convivência democrática, a fim de que as decisões estatais sejam de todos, por todos, para todos.

A idéia de dissensão está atrelada, por conseguinte, à existência de um diálogo que possibilite a liberdade de atuação, na seara da política estatal, de todos os sujeitos democráticos. A decisão estatal legitimamente

válida será aquela que, ainda que tomada a partir do sufrágio, emanar-se do espaço radicalmente aberto e plural, o espaço democrático. Implica, a partir da festejada idéia de dissensão, afirmar o pluralismo político como outro valor essencial da democracia.

O pluralismo político, que assegura a manifestação de todas as forças políticas que compõem o espaço público e que constitui um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, aponta para a descentralização do exercício do Poder, tornando-o um equilíbrio das forças que conflitam no *locus* público. As disputas conformam os governos, que se legitimam, originariamente, a partir das interações sociais. Para tanto, é indispensável que os sujeitos democráticos estejam em igualdade de condições de participação política, formal e materialmente considerada.

Pelo pluralismo político, tem-se autorizada a ampla participação de todos os sujeitos democráticos no espaço público. A consagração desse princípio-valor é essencial à afirmação da noção de democracia aqui defendida, ou seja, a democracia considerada a partir do seu conteúdo material, ora em análise. Em razão disso, o exercício de governos centrados no respeito e promoção à idéia de pluralidade dos agentes políticos, sujeitos democráticos, é essencial à afirmação do Estado Democrático de Direito.

Ainda que consagrado no ordenamento constitucional brasileiro, a concretização do pluralismo político está intimamente vinculada a dois valores essenciais à convivência democrática: a tolerância e o respeito.

A tolerância aqui defendida deve ser entendida como a capacidade de compreender o outro como sujeito de direitos e, mais ainda, como um indivíduo apto a (capaz de) interferir na condução das políticas

estatais. Implica enxergar *o outro* a partir de suas diferenças e complexidade, sem negar qualquer dimensão alheia, a partir das experiências que vivencia e das contribuições apresentadas à *ágora*, enquanto espaço institucional destinado à manifestação política dos agentes políticos.

A tolerância é essencial para que se realize a defendida radicalidade do diálogo entre todas as forças conflitantes no espaço democrático. Por esse valor, tem-se, não a permissão para a expressão dos desejos alheios, mas a compreensão da importância da mesma. Não se tolera o outro por mera formalidade, mas pelo pleno imperativo (implícito à democracia) de ampliação do espaço democrático e, conseqüentemente, por forçosa participação de todos os sujeitos democráticos.

No entanto, ante o exposto, nada faria sentido se as relações sociais não estivessem atreladas à perspectiva do respeito mútuo entre os sujeitos democráticos. O respeito é o limite da *tolerância concedida*, ou seja, é condição básica para que a tolerância se realize como valor essencial da democracia. Ele atrela à tolerância uma ética de responsabilidade ao considerar a opinião discordante como válida, possibilitando a continuidade da convivência democrática.

O respeito é, pois, situação *sine qua non* para o estabelecimento da convivência democrática e, como conseqüência final, a concretização de todos os ideais que formam e informam o Estado Democrático de Direito. Neste sentido, o diálogo, o conflito e a dissensão serão inúteis à afirmação da democracia caso os sujeitos democráticos não consigam respeitar-se mutuamente.

A tolerância apenas não é suficiente. Não basta tolerar a existência de todos os sujeitos democráticos pela necessidade de salvaguardar a estrutura democrática. É preciso que as posições discordantes sejam respeitadas para que todas sejam consideradas no momento da composição das decisões governamentais. Implica afirmar tais valores na prática do diálogo para que o confronto de opiniões possa enriquecer as deliberações estatais.

O diálogo, todavia, deve ser concebido a partir de sua força transformadora. Quando aberto e plural, nele reside a capacidade dos indivíduos de auscultarem os seus interlocutores, ambos sujeitos ao convencimento mútuo. Desse modo, ainda que formados por conceitos preconcebidos, a prática discursiva do diálogo permite que os sujeitos democráticos abram-se ao encontro de novas idéias e, daquilo que se inaugura com o discurso alheio, afirmam-se decisões que a ambos satisfazem. Neste sentido, o diálogo é, efetivamente, um prestigioso instrumento de transformação, posto que a sua existência aqui pugnada já é, antes de tudo, a possibilidade de consolidação de mútuo entendimento e, portanto, de ampla participação dos indivíduos na vivência democrática.

A indispensável assimilação desses valores implica extrapolar a mera condição formalista da democracia, uma vez que ambos não se realizam noutra espaço, senão nessa experiência. Nesse sentido, somam-se tolerância e respeito, uma vez incorporados ao núcleo da convivência pública, como pressupostos indispensáveis à realização da própria democracia.

A democracia é a convivência respeitosa e tolerante de todos os sujeitos democráticos que convivem e constituem o espaço público.

Promover a atuação efetiva do sujeito democrático no espaço público como elemento indispensável à afirmação do modelo estudado importa, por conseguinte, partilhar o poder. Assim, assevera-se que o reconhecimento dos indivíduos que compõem o espaço da convivência democrática como legitimados ao exercício das prerrogativas públicas implica, necessariamente, na responsabilização de todos os agentes políticos na composição das decisões estatais. E, como tal, transfere-se a percepção da realização dos regimes democráticos, até então focados na representação, para a participação.

O reconhecimento da ampliação dos legitimados à participação política modifica a perspectiva da própria representação política. Além dos impactos mais sensíveis, tais como a afirmação de novas competências aos mandatários a partir de novos atores públicos, a idéia dos mandatos deverá ser alterada. Nesse sentido, importa afirmar que, preservada a representação como um importante instrumento de deliberação estatal, os mandatos imperativos não serão, necessariamente, nocivos à representação política.

A atuação do representante poderá estar vinculada aos interesses dos grupos que o elegeram, sendo a manifestação do mandato a própria expressão do anseio comunitário, tal qual ocorre na prática, ainda que primariamente. Entender que a representação, mesmo que seja exercida irresponsavelmente, será sempre uma representação de interesse, contribui para a afirmação da democracia, uma vez que define claramente os papéis exercidos pelos atores políticos, propiciando um efetivo e real diálogo entre os sujeitos democráticos e o estabelecimento de concretos limites a essa atuação.

Entretanto, para que se assegure tal idéia, é indispensável a ampliação dos mecanismos de participação popular, possibilitando a realização de um efetivo controle da atuação dos representantes. Do contrário, prevalecerá uma vaga idéia de mandatos irresponsáveis, mesmo que atrelados aos interesses que, necessariamente, não se confundem com os anseios dos que os elegeram.

Poder-se-ia, ainda, ventilar a possibilidade de, atrelado aos mandatos imperativos, instituir a faculdade de revogação dos mandatos, possibilitada por meio do *recall*. Por esse instituto jurídico, está a população autorizada a destituir o mandato daquele que, no exercício de suas funções públicas, não corresponde às expectativas dos seus representados ou não atua com o devido decoro exigido pelo cargo. Mesmo nesse caso, está-se diante de um mecanismo de controle da cidadania, o que, em última análise, significa a ampliação dos mecanismos de participação popular.

Neste sentido, a ampliação do círculo de legitimados à participação política contribui para a definição de novas responsabilidades públicas institucionais, distribuindo competências de atuação e instituindo controle sobre os mandatários e o seu desempenho. Deste modo, afirma-se o exercício dos mandatos imperativos como um atributo de uma democracia que reconheça a legitimidade da convivência democrática de todos os sujeitos democráticos.

Ainda, indispensável asseverar que a realização dos direitos fundamentais está intimamente atrelada à concretização do Estado Democrático de Direito, posto que representam os ideais que fundamentam tal modelo de organização estatal. Somente numa democracia efetiva, ou seja,

materialmente considerada, é possível assegurar a liberdade, igualdade e a solidariedade como elementos indissociáveis e essenciais de uma comunidade política consubstanciada no interesse do titular do poder soberano. A esse Estado Democrático de Direito atrela-se, como o seu conteúdo axiológico, o princípio da dignidade da pessoa humana.

“A mais, o seguinte: o progresso da civilização, além do número, também alargou o *escopo* dos direitos. Da liberdade individual, eles prosseguiram para a igualdade social e, enfim, para a fraternidade universal. Também evoluiu o seu *fundamento imediato*: a natureza humana se desenvolveu em dignidade humana, ao longo do seu condicionamento histórico na medida em que se agravam as agressões paradoxais da civilização à humanidade. A dignidade humana é a versão axiológica da natureza humana.”⁶⁴

Os direitos fundamentais encerram preceitos inerentes à realização dos interesses públicos subjetivos, que, em última análise, será a preservação dos “direitos e garantias de dignidade humana”. A dignidade é, a um só tempo, limite e tarefa da organização estatal, bem como de todos os que interagem no espaço da convivência democrática, por representar em si mesma a concretização dos ideais que fundam, fundamentam e justificam o próprio Estado Democrático de Direito. O conteúdo da dignidade é pressuposto que impõe dever ou, ainda, autoriza a efetivação dos direitos fundamentais.

A dignidade da pessoa humana deve ser compreendida como um atributo da vida em sociedade, concretizável a partir do *locus* público. Nas palavras de Ingo Wolfgang Sarlet, além da perspectiva ontológica e instrumental, posto que encerra, simultaneamente, uma dimensão negativa

⁶⁴ BARROS, Sérgio Resende de. **Direitos humanos**: paradoxo da civilização. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 460.

(defensiva) e positiva (prestacional), é possível definir a dignidade da pessoa humana como elemento inerente à convivência democrática:

*“temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, **além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.**”*⁶⁵ (destaque acrescido)

Sendo a dignidade da pessoa humana um atributo que assessora a concretização dos direitos fundamentais, considerada como um predicado da vida em sociedade e de promoção da convivência democrática, é possível dela extrair um direito fundamental que se torne o elo entre a festejada dignidade e o próprio Estado. Neste sentido, tem-se a participação política como um direito fundamental, posto que se volta à afirmação dos interesses da sociedade que, em acurada análise, serão representados pelo conteúdo que encerra os princípios, direitos, garantias e deveres de governança político-estatal.

A compreensão do direito à participação política como direito fundamental inova a análise acerca do conteúdo material da democracia, uma vez que autoriza a ampliação das prerrogativas da atuação positiva dos sujeitos democráticos. Em sede de direito constitucional brasileiro, por exemplo, o reconhecimento da fundamentalidade do direito à participação política conferirá aos meios de participação popular as características de

⁶⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 2. ed. rev. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 62.

imutabilidade, irrevogabilidade, universalidade e indisponibilidade de suas normas, bem como sua auto executoriedade, sendo-lhe, ainda, atribuída a feição de cláusula pétrea.

A perspectiva de reconhecimento da fundamentalidade do direito à participação política assegura, por um lado, a ampliação da participação popular na composição das decisões estatais, e, por outro, o preenchimento do conteúdo utópico da democracia material, posto que situa o sujeito democrático no centro das deliberações estatais. Deste modo, tal compreensão ultrapassa as velhas dicotomias ideológicas que não satisfizeram o ideal de democracia, frustrando a realização plena dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, bem como possibilita a redução da influência dos mercados como vetor deliberativo das políticas estatais.

Isto posto, tem-se a participação política como direito fundamental, que, como tal, agrega-se aos demais direitos fundamentais, compondo os ideais que justificam e fundamentam o Estado Democrático de Direito. Essa compreensão auxilia a legitimação social do modelo democrático que assegura a unidade indissociável dos princípios, direitos, garantias e deveres fundamentais, a partir da força jurídica da dignidade da pessoa humana, enquanto princípio ético-jurídico que orienta a convivência democrática.

Ademais, o direito fundamental à participação política é a resposta ao esvaziamento utópico que deslegitimou socialmente a democracia, restando como conteúdos a pobreza das regras procedimentais, a validação das deliberações pouco democráticas dos governos eleitos democraticamente e, por fim, os “desregramentos” dos mercados. Partilhar o olhar das

deliberações estatais com os sujeitos democráticos é situação *sine qua non* de afirmação do conteúdo material do Estado Democrático de Direito.

Por fim, é útil abordar o momento da democracia. Afinal, quando se deve recorrer ao modelo de democracia aqui proposto? A resposta é simples, porém de extrema importância à própria democracia material: sempre!

Ainda que sob o alerta de Norberto Bobbio, segundo o qual “nada ameaça mais matar a democracia que o excesso de democracia”⁶⁶, esta só se efetivará plenamente e em estrita observância ao conteúdo material aqui desenhado se diuturnamente as instituições políticas e sociais forem vivenciadas a partir da necessária radicalidade da prática democrática.

A democracia deve ser concebida como processo contínuo e permanente. O seu aprimoramento se dará a partir do constante exercício dos institutos democráticos, ainda que possam argumentar, contrariamente, pela decorrente banalização da prática democrática. Além disso, deve a experiência democrática penetrar todas as instituições políticas e sociais, desde as instituições estatais às organizações privadas que interagem no espaço público da comunidade política, num contínuo relacionamento baseado nos princípios orientadores da idéia material da democracia.

O alargamento da prática democrática pode sugerir equívocos, posto que o conflito das idéias pudesse gerar decisões extravagantes ou contraditórias aos ideais do próprio Estado Democrático de Direito. Antes de concluir, é indispensável apontar os direitos fundamentais como limites à deliberação da cidadania. Neste sentido, a fronteira material do exercício democrático serão os referenciais principiológicos e normativos fundamentais,

⁶⁶ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. cit., p.30-51.

explícitos ou implícitos, que orientam os ordenamentos constitucionais e, portanto, vinculam os membros da comunidade política.

É possível que a deliberação democrática produza insatisfação ou resulte em “equivocos” de ordem moral ou ideológica. Ainda assim, além do aprimoramento das instituições públicas, a democracia será instrumento de educação política, capaz de promover o empoderamento dos sujeitos democráticos nas questões em que são chamados a deliberar e, por conseguinte, nos assuntos da vida política estatal, usualmente colocados distantes e acima da própria população, como mecanismo de concentração de poder.

Importa asseverar, portanto, que a convivência democrática, *locus* de existência dos sujeitos democráticos, deverá estar em constante funcionamento, uma vez que a democracia é aprendida e aprimorada a partir da permanente e constante praxe dos institutos democráticos ou, mais precisamente, dos instrumentos jurídicos de participação popular.

A democracia é a radicalidade da experiência democrática voltada à afirmação da participação política como direito fundamental e, conseqüentemente, instrumento de educação política e concretização dos ideais do Estado Democrático de Direito.

1.5. UMA CONCEITUAÇÃO POSSÍVEL PARA DEMOCRACIA (?)

É possível encerrar esta primeira etapa do presente estudo apontando um conceito para a democracia? Dada a sua natureza complexa e dinâmica, sendo concebida como “um espaço polifônico onde não há lugar

para o estabelecimento de um modelo acabado de ser-estar no mundo”⁶⁷, é forçoso afirmar a impossibilidade de delimitar o conceito de democracia, restringindo-o em uma definição rígida, daquelas encontradas em manuais de Direito Constitucional ou de Ciência Política e Teoria do Estado. Qualquer empreitada nesse sentido já é, de pronto, a negação da conceituação da democracia.

A democracia, antes de ser uma forma ou instituto delineado, é um princípio ético-jurídico-político. Compõe-se, destarte, de um arcabouço de vetores axiológicos cuja finalidade é direcionar a forma de deliberação estatal, tendo como protagonistas os sujeitos democráticos que habitam o espaço público da convivência democrática. É ponto de partida das decisões estatais, que, por seu turno, atrelam-se à observância dos interesses públicos como ponto de chegada.

Neste sentido, a democracia, conteúdo material do Estado Democrático de Direito, deve ser compreendida como um princípio norteador das deliberações que constituirão o governo de uma comunidade política, voltado à concretização dos direitos fundamentais, devendo servir como pressuposto à organização estatal, tendo todos os sujeitos democráticos, titulares do poder soberano, reconhecidos na sua historicidade e subjetividade, como fonte das decisões políticas.

Ante todo o exposto, a democracia deverá ser compreendida, por fim, como um esforço da humanidade, pela humanidade, para a humanidade para afirmar um compromisso com a liberdade, a igualdade e a solidariedade.

⁶⁷ MORAIS, José Luís Bolzan de. **A subjetividade do tempo**. cit., p. 92.

CAPÍTULO II

DAS FORMAS DE GOVERNO E MODELOS DE DEMOCRACIA

As formas de governo ou regime político representam o modo como se estruturam as instituições políticas dos Estados e das sociedades, bem como a sua relação com os órgãos que os compõem e estruturam. Determinam, assim, a concepção política do Estado e da sociedade, servindo, ainda, de orientação para a formulação de seu ordenamento jurídico.

Embora as expressões *formas de governo* e *formas de Estados* possam parecer sinônimas, Bonavides alerta para os critérios que diferenciariam cada conceituação. Por *formas de Estados* têm-se a organização quanto à sua configuração, se plural (Estado Federal, confederação) ou unitário. Destarte, por *formas de governo* adota-se o critério do número de titulares do poder soberano, ou seja, a forma governamental como se exerce o poder estatal (se centralizado ou separado em poderes distintos e independentes), estruturação dos poderes estatais, bem como os princípios essenciais que orientam o exercício do poder estatal pelos governos.⁶⁸

A busca pela definição do melhor critério orientou importantes pensadores clássicos na pretensão de estabelecer uma conceituação quanto à forma de governo adotada por determinado Estado.

Neste sentido, Montesquieu, em *O Espírito das Leis*, enumera as formas de governo como sendo a república, a monarquia e o despotismo:

⁶⁸ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. cit., p. 192.

“Existem três espécies de governo: o REPUBLICANO, o MONÁRQUICO e o DESPÓTICO. Para descobrir a natureza, basta a idéia que os homens menos instruídos têm deles. Suponho três definições, ou melhor, três fatos: ‘o governo republicano é aquele no qual o povo em seu conjunto, ou apenas uma parte do povo, possui o poder soberano; o monárquico, aquele onde um só governa, mas através de leis fixas e estabelecidas; ao passo que no despótico, um só, sem lei e sem regra, impõe tudo por força de sua vontade e de seus princípios. Eis o que denomino a natureza de cada governo.”⁶⁹

Por outro lado, em *O Príncipe*, Maquiavel concebe as formas de governo como monarquia (poder singular) ou república (poder plural), ao passo que compreende a república manifestada na forma de democracia ou aristocracia.

“Todos os estados, todos os domínios que tiveram e têm poder sobre os homens foram e são ou repúblicas ou principados. Os principados ou são hereditários nos quais o sangue de seu senhor vem governando há longo tempo – ou são novos. (...) Os domínios assim formados estão habituados ou a viver sob um príncipe ou a ser livres. E se adquirem ou com armas de outrem, ou com as próprias, graças à fortuna ou à *virtù*.”⁷⁰

As monarquias consolidaram-se enquanto forma de governo no período absolutista, em que, sustentadas economicamente pela ascendente burguesia, centralizavam o controle do poder político. Uma vez modificado o cenário político, em que a correlação de forças foi drasticamente alterada pelas

⁶⁹ MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. Trad. Cristina Murachco. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 19.

⁷⁰ MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Trad. Maria Júlia Goldwasser. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 3.

revoluções burguesas iniciadas no século XVII, novas idéias aspiravam à suplantação do modelo monárquico. Para que a burguesia assumisse de fato o poder político, já que detinha a força econômica, era imprescindível a substituição da antiga forma de governo por outra que recepcionasse os ideais motivadores dos movimentos revolucionários: as liberdades públicas e a limitação do exercício do poder estatal.

A república, gestada a partir deste novo período político nascido dos movimentos revolucionários dos séculos XVII e XVIII, apresentava-se como o regime capaz de assegurar as aspirações burguesas. Sua força era, pois, o antagonismo necessário à afirmação de valores contrapostos à forma monárquica.

São características do regime republicano a *eletividade*, em que se prioriza o sufrágio como mecanismo disponível à população para a composição dos cargos e decisões estatais. Com isso, rompe-se a sucessão hereditária, própria do modelo monárquico, como forma de ascendência aos poderes públicos e deliberações políticas. Há, também, a *temporiedade*, uma vez que o chefe do governo recebe um mandato cujo prazo de duração é pré-estabelecido e limitado. Evita-se, deste modo, a proximidade com a monarquia por meio da proibição das reeleições sucessivas. Por fim, a *responsabilidade* estabelece que o governante seja responsável por suas ações e orientações políticas, impondo a prestação de contas ao povo, ou entidade estatal de representação popular.⁷¹

“A república, que é a forma de governo que se opõe à monarquia, tem um sentido muito próximo do significado de democracia, uma

⁷¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. cit., p. 229.

vez que indica a possibilidade de participação do povo no governo. (...) O desenvolvimento da idéia republicana se deu através das lutas contra a monarquia absoluta e pela firmação da soberania popular.”⁷²

A democracia é um ideal histórico incorporado ao modelo de organização política da maioria dos Estados contemporâneos. A maneira como o titular do poder soberano exerce as prerrogativas políticas é que define o tipo de democracia adotada. Nesse sentido, tem-se a quantidade de intermediários entre as deliberações governamentais e o povo, titular do poder soberano, como elemento definidor da configuração do modelo democrático adotado. Todavia, deve ser acrescentado a esse critério um elemento sociológico, que diz respeito à forma do exercício do poder público, configurando, dessa maneira, um outro conteúdo das democracias.

É certo afirmar que a democracia, independente do grau de participação dos soberanos, só será efetiva com a contribuição cidadã dos sujeitos democráticos no espaço da convivência democrática. Não obstante o aprimoramento das relações entre governo e sociedade, bem como a influência dessa na composição das decisões daqueles, importa a participação política como elemento limite para a existência de regimes democráticos.

“Os graus de democracia concernem à sua perfeição. Mas democracia somente há, se existe a co-decisão. Chama-se co-decisão a deliberação em comum, pelo povo ou por pessoas escolhidas pelo povo, isto é, não por pessoas oriundas de atos de

⁷² Idem, p. 227-8.

força, ou de fato estranho ao querer da população (nascimento, por exemplo).”⁷³

A Constituição Federal do Brasil, em seu art. 1º, declara a composição de um Estado republicano, constituído nos princípios democráticos. Tem-se uma organização política consubstanciada no princípio da soberania popular, em que todo o poder emana do povo, que será exercido por meio de representantes eleitos, ou diretamente, a partir de instrumentos de participação popular estabelecidos pela própria Carta Constitucional ou por mecanismos dela extraídos.

O próprio Preâmbulo da Carta Magna já anuncia a natureza do regime político adotado, elencando os fins a que se destina a sociedade brasileira. Fundamentada na soberania, na cidadania, no princípio da dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e no pluralismo político, em 5 de outubro de 1988 o Brasil é proclamado como um *Estado Republicano Democrático de Direito*.

2.1. DOS DIFERENTES MODELOS DE DEMOCRACIA

Do aspecto meramente formal, tem-se como classificação dos modelos de regimes democráticos a *democracia direta*, *democracia indireta* (representativa) e *democracia semidireta* (participativa). Tal definição não oferece controvérsias, sendo pacificada pela doutrina da Ciência Política e Teoria do Estado. Ainda assim, acrescenta-se a presente categorização um outro modelo, vinculado diretamente à forma como os governantes atuam em

⁷³ MIRANDA, Pontes de. **Democracia, liberdade, igualdade**: os três caminhos. Atualizador Wilson Rodrigues Alves. Campinas: Bookseller, 2002, p. 191.

regimes de transição democrática, que pela sua natureza e importância ao presente estudo, será brevemente analisado, a *democracia delegativa*.

Urge, ainda, asseverar que, em certo sentido, o tema da liberdade sempre esteve presente no centro das organizações estatais. Objetivando assegurá-la contra a força do Leviatã ou mesmo contra a intromissão de outros Estados, a forma de governo adotada por determinada comunidade política tinha como meta assegurar, ainda que transversalmente, as liberdades tanto na seara privada quanto no *locus* público.

A liberdade dos antigos, vivenciada no espaço da ágora, era diferente da liberdade dos modernos, que pugnava pela afirmação das liberdades individuais. Porém, não obstante as diferenças conceituais, tanto antigos como modernos asseveravam o valor da liberdade como elemento essencial à vivência democrática no espaço da política, espaço público por excelência.

2.1.1. DA DEMOCRACIA DIRETA

O regime político em que governantes e governados se confundem no exercício do poder estatal, excluindo intermediários entre a vontade do povo, titular do poder soberano, e as decisões políticas do Estado é chamada de *Democracia Direta*. Esse foi o modelo utilizado nas ágoras atenienses, em que a população reunia-se para o direto e imediato exercício do poder político do Estado, elaborando normas, editando leis ou revogando as já existentes, dentre outras prerrogativas públicas.

Salienta Bonavides que esse modelo de organização estatal só foi possível na Grécia antiga graças à estrutura social dos seus povos. Uma vez possuidor da mão-de-obra escrava, estava o cidadão grego livre para dedicar-se aos seus interesses públicos, compondo ativamente o cotidiano político. Por outro lado, havia o comprometimento com o fazer política como forma de salvaguardar os seus interesses, que, em última análise, seria a preservação da própria cidade grega.

“Tais condições faziam com que o cidadão da Grécia visse sempre no ordenamento estatal mais do que a contemplação ou prolongamento de sua vida individual: visse no Estado o dado mesmo condicionante de toda a sua existência.”⁷⁴

O modelo direto de democracia pugnava pela igualdade de todos os *cidadãos* perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. Ressalta-se, todavia, que o conceito de cidadania grego era bastante limitado, distanciando-se da perspectiva moderna que ampliou (e continua a ser ampliada) a definição dos que possuem o status de cidadão. Ainda, havia uma clara preocupação pela abolição de qualquer ordem hierárquica que privilegiasse determinados indivíduos em detrimento de quaisquer outros. As funções públicas eram destinadas ao pleno exercício de qualquer cidadão, independente de suas habilidades, posses ou prerrogativas.

Por fim, como característica do modelo direto de democracia experimentado na Grécia antiga, tinha-se a palavra como elemento essencial para o exercício da política, garantindo a todos liberdade de opinião e expressão. A *ágora* era, efetivamente, um espaço público onde se concretiza a

⁷⁴ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. cit., p. 269.

experiência do diálogo entre os sujeitos democráticos, sem negar-se o conflito como elemento essencial para as deliberações públicas, diretamente emanadas do próprio poder soberano.

A afirmação do modelo de democracia direta encontra em Jean-Jacques Rousseau seu principal defensor, fundamentando a sua posição a partir da oposição enfática ao desprezo pelos negócios públicos em detrimento dos interesses privados e, conseqüentemente, à idéia de representação. Para o celebrado filósofo, o exercício do poder soberano só se efetiva diretamente, livrando-o de qualquer forma de intermédio entre governo e povo.

“Tão logo o serviço público deixa de ser a principal atividade dos cidadãos, ao qual preferem servir com sua bolsa do que com sua pessoa, já o Estado se acha à beira da ruína. (...) Quando alguém diz, referindo-se aos negócios do Estado: *Que me importa?*, pode-se ter certeza que o Estado está perdido. (...) A soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada; consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa: ou é a mesma, ou é outra – não existe meio-termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser os seus representantes; são simples comissários, e nada podem concluir definitivamente. Toda lei que o povo não tenha ratificado diretamente é nula, não é lei.”⁷⁵

A principal preocupação de Rousseau centra-se na excessiva influência dos interesses privados sobre os negócios públicos do Estado. Uma vez que os interesses públicos são indevidamente subtraídos e, *pari passu*, substituídos pelos anseios particulares, tem-se instituído um sistema de

⁷⁵ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Trad. Antonio de Pádua Danesi. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 112-4.

escravidão. Assim, conclui Rousseau: “De qualquer modo, no momento em que um povo nomeia representantes, já não é um povo livre: deixa de ser povo.”⁷⁶

Atualmente, apenas alguns cantões suíços exercitam a democracia direta: Glaris, Unterwalden e Appenzell. Durante muito tempo a *Landsgemeinde* era o *locus* público destinado aos cidadãos a fim de reunirem-se para decidirem sobre assuntos pertinentes à política local, tais como a adoção ou revogação de leis e a cobrança de tributos. Mesmo enfraquecido em muitas localidades suíças, esse espaço perdura em alguns cantões, sendo auxiliado, atualmente, pelo Conselho Cantonal, que assume responsabilidade pela condução da política local, a partir da participação direta da população nas decisões.⁷⁷

Entretanto, à medida que as relações sociais tornaram-se mais complexas, uma reorientação na forma de organização dos governos proporcionou o progressivo abandono do exercício direto da democracia. A dimensão que os diversos Estados passaram a ter, com a ampliação das populações e o alargamento das demandas governativas, tornou impraticável a assimilação da vontade geral, bem como o exercício do poder político estatal por todos os indivíduos que compõem a nação.

“Por outro lado, quantas coisas difíceis de reunir não supõe tal governo (*de democracia direta*)? Primeiro, um Estado muito pequeno, em que seja fácil reunir o povo e onde cada cidadão possa conhecer facilmente todos os outros; segundo, uma grande simplicidade de costumes que previna o grande número de dificuldades e as discussões espinhosas; em seguida, muita igualdade nas classes e nas fortunas, sem o

⁷⁶ Idem, p. 116.

⁷⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. cit., p. 153.

que a igualdade não poderia subsistir por muito tempo nos direitos e na autoridade; e, enfim, pouco ou nenhum luxo, pois ou o luxo é o efeito das riquezas ou as torna necessárias; corrompe ao mesmo tempo o rico e o pobre, um pela posse, outro pela cobiça; vende a pátria à lassidão e à vaidade; subtrai ao Estado todos os seus cidadãos para sujeitá-los uns aos outros, e todos à opinião.”⁷⁸

A socióloga Maria Victória Benevides, professora da Universidade de São Paulo, enfrentando o debate atual acerca da utilidade da democracia direta, elenca diversas desvantagens e vantagens na adoção do modelo participativo, dentre as quais se destacam:

“O elenco de vantagens/desvantagens sobre as formas de democracia direta reúne tópicos mais ‘clássicos’ e outros referentes às sociedades de massa contemporânea. São igualmente discutidos por defensores e adversários da participação popular – em geral o que os primeiros consideram ‘vantagens’ são, justamente, ‘desvantagens’ para os outros. (...) Em breve resumo, as *desvantagens* apontadas da democracia direta, comumente apontadas, são as seguintes: – o enfraquecimento dos partidos (‘pilares da democracia’), das lideranças políticas e do próprio Parlamento, o que pode prejudicar o regime democrático; – o risco das ‘consultas plebiscitárias’, que levam à tirania pela manipulação do ‘apelo ao povo’; (...) – a apatia do eleitorado, pressionado por tantos apelos de participação, ou, em sentido contrário, a criação do monstro leviatã, ou ‘cidadão total’; (...) As *vantagens* da democracia direta, por outro lado, seriam assim sumarizadas: – processo permanente de educação para a cidadania; o povo torna-se co-responsável no destino da coisa pública; – fortalecimento do regime democrático pelo processo constante de controle e cobrança dos atos emanados dos órgãos públicos (governo e Parlamento); – instrumento para aferição da vontade popular, servindo para a

⁷⁸ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. cit., p. 83-4.

expressão tanto de seus desagrados, quanto de suas aspirações; possibilidade de mobilização dos ‘apáticos’, das ‘maiorias silenciosas’.”⁷⁹

Pelo exposto, ainda que valorosos de ambos os lados, os argumentos não esgotam o debate em torno da aplicação de um modelo puro de governo – o que permite a afirmação da impossibilidade de exercício de um único arquétipo de governança estatal. A democracia direta, hodiernamente, traz em si mesma contradições que servem de afirmação ao próprio modelo, ou seja, os argumentos que a justificam ou se prestam à sua rejeição servem à asseveração enquanto modelo apropriado à coexistência política com outro modelo, qual seja a democracia representativa.

Os principais obstáculos à concretização atual da democracia direta são a dimensão territorial que a maioria dos países possui, a complexidade cada vez mais acentuada das relações sociais e o predomínio dos interesses econômicos na condução dos assuntos públicos. Neste sentido, ainda que se afigure de difícil retorno ao modelo clássico, a democracia direta deve ser debatida como um referencial para a composição dos governos, de modo a assegurar a permanente e íntima ligação entre governantes e governados, sendo esses concebidos como titulares do poder soberano.

Por fim, há que se ter por certo que o ideal da democracia direta é o que melhor serve à afirmação da soberania popular como referencial de composição dos governos e suas decisões. O legado de Rousseau, segundo o qual “se houvesse um governo de deuses, haveria de governar-se

⁷⁹ BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. 3. ed. 5. reimp. São Paulo: Ática, 2003, p. 46-7.

democraticamente⁸⁰, jamais deve ser entendido como um ideal metafísico de forma de governo, senão como a afirmação da participação direta enquanto instrumento de consolidação da vontade geral para a construção e consolidação do Estado, bem como dos valores e princípios que o regem e fundamentam.

2.1.2. DA DEMOCRACIA INDIRETA (*REPRESENTATIVA*)

A constatação da incapacidade de auto-gestão dos negócios públicos pelo próprio povo, titular do poder soberano, em razão das transformações sociais que vivenciaram as comunidades políticas, tornando-as cada vez mais dinâmicas e complexas, e, de igual modo, inquietados com a necessidade de preservação e aprimoramento da liberdade, transferiu-se para representantes legitimamente eleitos da prerrogativa para decidir em substituição ao coletivo, **sugerindo**, assim, a capacidade de expressarem-se em nome da vontade geral.

A partir dos fundamentos dos movimentos liberais dos séculos XVII e XVIII, quais sejam a divisão dos poderes e a preservação das liberdades públicas, a democracia direta serviu de meio à afirmação do Poder Legislativo como o *locus* de aferição da vontade geral. Destarte, tem-se a instituição de mandatos como instrumentos de auscultação da vontade geral, possibilitando, desse modo, a expressão de toda a sociedade nos espaços institucionais de deliberações estatais.

⁸⁰ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. cit., p. 84.

Neste sentido parte a defesa de Montesquieu ao exercício indireto do poder soberano, por meio de representantes escolhidos para manifestarem os anseios do povo perante o Estado, em contraponto ao modelo direto de democracia:

“Como, em um Estado livre, todo homem que supostamente tem uma alma livre deve ser governado por si mesmo, seria necessário que o povo em conjunto tivesse o poder legislativo. Mas, como isso é impossível nos grandes Estados e sujeito a muitos inconvenientes nos pequenos, é preciso que o povo faça através de seus representantes tudo o que não pode fazer por si mesmo. (...) A grande vantagem dos representantes é que eles são capazes de discutir os assuntos. O povo não é nem um pouco capaz disto, o que constitui um dos grandes inconvenientes da democracia.”⁸¹

Conclui Montesquieu:

“Havia um grande vício na maioria das antigas repúblicas: é que o povo tinha o direito de tomar decisões ativas, que demandavam alguma execução, coisa da qual ele é incapaz. **Ele só deve participar do governo para escolher seus representantes, o que está bem ao seu alcance.** Pois, se há poucas pessoas que conhecem o grau preciso da capacidade dos homens, cada um é capaz de, no entanto, de saber, em geral, se aquele que escolhe é mais esclarecido do que a maioria dos outros.”⁸² (*destaque acrescido*).

⁸¹ MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. cit., p. 170-1.

⁸² Idem, p. 171.

De igual modo, Alexis de Tocqueville, pensador liberal, afirmando a democracia como o governo do povo, entende a sua expressão a partir da forma indireta ou representativa:

“Não apenas as instituições são democráticas em seu princípio, mas também em todos os seus desdobramentos. Assim, o povo nomeia *diretamente* seus representantes e os escolhe em geral *todos os anos*, a fim de mantê-los mais ou menos em sua dependência. É, pois, realmente o povo que dirige e, muito embora a forma de governo seja representativa, é evidente que as opiniões, os preconceitos, os interesses, até as paixões do povo não podem encontrar obstáculos duradouros que os impeçam de produzir-se na direção cotidiana da sociedade. Nos Estados Unidos, como em todos os países em que o povo reina, é a maioria que governa em nome do povo. Essa maioria se compõe principalmente dos cidadãos pacatos que, seja por gosto, seja por interesse, desejam sinceramente o bem do país.”⁸³

Importa compreender o sistema representativo como o regime político em que, na relação estabelecida entre governantes e governados, intervêm intermediários devidamente legitimados a expressarem a vontade do povo, autorizados a constituírem as decisões políticas do Estado.

Ainda que de forma fictícia, dada à incapacidade prática de oitiva de toda nação, a representação está diametralmente associada à expressão da vontade geral. Contudo, a própria idéia de democracia indireta traz em si importante controvérsia que serviu para a configuração da democracia indireta. Destarte, implica compreender o caráter de representatividade, ou seja, se os legitimados, ao expressarem-se em nome do povo, o fazem a partir de convicções próprias ou vinculados aos interesses dos que o elegeram.

⁸³ TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na América**. cit., p. 197.

Neste sentido, o sistema representativo desenvolveu-se sob duas perspectivas: da representação delegada, em que impera a identificação entre eleitos e eleitores, e, noutro aspecto, da duplicidade entre as opiniões a partir da independência do eleito em face do eleitor. Dessa controvérsia, prevaleceu a perspectiva da duplicidade enquanto teoria diretiva do sistema representativo.

“A ‘duplicidade’ foi o ponto de partida para a elaboração de todo o moderno sistema representativo, nas suas raízes constitucionais, que assinalam o advento do Estado liberal e a supremacia histórica, por largo período, da classe burguesa na sociedade do Ocidente. Com efeito, toma-se aí o representante politicamente por nova pessoa, portadora de uma vontade distinta daquela do representado, e do mesmo passo, fértil de iniciativa e reflexão e poder criador. Senhor absoluto de sua capacidade decisória, volvido de maneira permanente - na ficção dos instituidores da moderna idéia representativa - para o bem comum, faz-se ele órgão de um corpo político espiritual - a nação, cujo querer simboliza e interpreta, quando exprime sua vontade pessoal de representante.”⁸⁴

A partir de então, afirmaram-se os institutos que constituíram a democracia representativa, asseverando, não sem muitos conflitos doutrinários, questões envolvendo partidos políticos, sufrágios e mandatos.

Os partidos políticos são produto da necessidade de institucionalização dos agrupamentos sociais, a partir de interesses comuns e doutrinas políticas convergentes, dotando-lhes de personalidade jurídica e prerrogativas de atuação no espaço público. Por seu intermédio, são os instrumentos de afirmação de projetos para o Estado, situando em seus mandatos a concretização de ideais próprios e viabilizando atuações que

⁸⁴ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. cit., p. 203.

condizem com a estrutura ideológica. São, portanto, aparelhos de representação política.

A existência do sufrágio, como elemento da democracia indireta, centra-se na assertiva de que a representação corporifica a manifestação da vontade geral. Por sua intervenção, procede-se à escolha dos que ocuparão os postos eletivos do Estado democrático, satisfazendo a expectativa da sociedade em se fazer presente (ainda que representada) nos espaços de deliberação pública.

A manifestação do voto é, sem dúvida, instrumento de afirmação e, a um só tempo, de legitimação da democracia indireta. Deste modo, com o intuito de ampliá-la, urge que o sufrágio seja de tal modo expandido que deva se aproximar ao máximo da sua universalidade. Esse é o ideal de concretização da representação, posto que englobaria todas as forças políticas da sociedade no espaço público da deliberação.

Ademais, deve-se pugnar pela liberdade de decisão do eleitor, asseverando a livre manifestação da sua vontade, garantindo a lisura nos processos eleitorais, desde a sua origem, tendo como conseqüência a eficácia das deliberações estatais. Medidas que impeçam a alienação do voto, tais como a proibição de distribuição de cestas básicas de alimentação, bem como a aplicação severa da legislação de crimes eleitorais, são essenciais à lisura do procedimento decisório.

No que se refere aos mandatos, cumpre salientar a controvérsia entre o exercício imperativo ou irresponsável das atribuições outorgadas pelo povo representado ao seu representante. Embora já tendo sido objeto de análise deste trabalho (item 1.3.3.), tornando dispensáveis maiores

elucidações, é útil asseverar que os mandatos são o meio pelo qual o mandatário adquire a prerrogativa de posicionar-se como representante de uma nação ou categoria social, atrelando direitos e deveres de atuação, tais como a imunidade parlamentar. Destarte, transforma o seu desempenho em instrumento de representação política para deliberação no espaço de convivência democrática.

O sistema representativo, prevalecente no modelo liberal de democracia, suscitou ainda outros profícuos debates em torno do caráter da representatividade, nascendo daí múltiplas teorias, tais como a da *representação profissional*, *representação corporativa* e *representação institucional*⁸⁵.

Todavia, o sistema representativo de governo não permaneceu imutável e rígido. Cada Estado, a seu modo, adotou a forma que melhor adequava-se à estrutura política, de modo a asseverar a representação enquanto forma de governo de sua democracia. À medida que as relações sociais tornaram-se complexas, especialmente com o aparecimento de atores políticos não vinculados aos organismos estatais, a idéia de representatividade adquiriu novos contornos, estabelecendo diferentes significados à atuação dos sujeitos democráticos.

Além disso, importa observar que a doutrina da duplicidade, que tanto afastou representantes e representados, perdeu força com o advento das crises da democracia liberal, emanando a necessidade de se estabelecer alternativas ao exercício indireto dos governos, sem, contudo, implicar em rompimentos institucionais. Assim, uma releitura da atuação dos organismos

⁸⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. cit., p. 168-80.

públicos impôs maior identificação entre a vontade dos soberanos e a expressão dos mandatários, forjando a recepção, pelos ordenamentos constitucionais, de instrumentos destinados à ampliação da atuação política dos cidadãos.

“Todas as variações que se prendem ao sistema representativo e aos novos moldes que ele ostenta ao presente podem, sem grave fratura de unidade e congruência, resumir-se num feixe de doutrinas, cuja aspiração básica consiste essencialmente em estabelecer a identidade e suprema harmonia da vontade dos governantes com a vontade dos governados. Consiste também em fazer, com máximo acatamento dos princípios democráticos, que aquelas vontades coincidentes venham a rigor apagar traços distintivos entre o sujeito e o objeto do poder político, entre povo e governo. De modo que a soberania popular, tanto na titularidade como no exercício, seja peça única e monolítica, sem a contradição e contraste dos que na sociedade mandam e dos que nessa mesma sociedade são mandados.”⁸⁶

Por fim, pode-se afirmar que o sistema representativo não significa, necessariamente, uma negação do modelo direto de democracia, podendo coexistir e complementar, plenamente, representação e deliberação popular a partir de instrumentos apropriados a esse fim.

Isto posto, tem-se a democracia indireta como uma forma de governo pautada em um pensamento doutrinário que identifica a representação como o meio mais eficaz para se abstrair a vontade geral de uma nação. Para além disso, está-se diante de um sólido arcabouço ideológico fundamentado na expressão do liberalismo clássico ainda hoje vigente.

⁸⁶ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. cit., p. 215.

2.1.3. DA DEMOCRACIA SEMIDIRETA (*PARTICIPATIVA*)

A democracia nascida do pós-guerra, afirmada enquanto conteúdo material do Estado Democrático de Direito, é, antes de tudo, participativa.

Trata-se de uma reação ao esvaziamento do modelo clássico liberal, que se revelou incapaz de assegurar a estabilidade política dos Estados, bem como concretizar direitos e garantias fundamentais. A democracia liberal, atenta à mediação dos interesses dos mercados e à necessidade de assegurar estabilização econômica, não conseguiu equilibrar os componentes democráticos operantes nos movimentos políticos de uma sociedade diversificada e complexa, deixando de incorporar aos governos as múltiplas demandas sociais.

A democracia semidireta afirmou-se, portanto, a partir da constatação da incapacidade da democracia representativa de tornar-se um eficaz instrumento de auscultação da vontade geral. Destarte, com o desiderato de assegurar a idéia de soberania popular, conservam-se os institutos da representação política, ampliando os cânones democráticos de modo a incorporar no espaço público outro ator político, o povo.

Mais do que isso, assevera-se a uma democracia capaz de concretizar os ideais do próprio Estado Democrático de Direito, consagrados em forma de direitos fundamentais, aproximando o povo das estruturas governamentais, estabelecendo sobre elas um efetivo controle cidadão.

A idéia de democracia semidireta encerra-se na complementaridade entre os modelos democráticos direto e indireto, instituindo

instrumentos de consulta popular para a deliberação de temas de elevada relevância pública. Por seu meio, assevera-se a necessidade de maior atuação política do titular soberano nos organismos estatais. Embora se verifique a impossibilidade da participação direta de todos os cidadãos, tem-se, como resultado, a constituição de mecanismos de aproximação entre representantes e representados, tornando eficaz a vontade emanada diretamente do titular soberano.

“Afigura-se-nos que a verdadeira substância política da democracia participativa deve incorporar-se ao direito constitucional positivo sob a designação de democracia direta. Mas esta expressão não corresponde, com extremo rigor, ao símile grego da antigüidade clássica, porquanto o modelo nela contido, extraído da fórmula mista consideravelmente acentuada, mantém em seu receituário político de organização e função elementos representativos remanescentes e subsidiários, sem embargo de haver deslocado, já, o eixo da soberania, em bases funcionais, dos corpos intermediários do Estado – as casas legislativas e os órgãos executivos – para a sede da autoridade moral, centralizadora e suprema, que é o povo, *desbloqueado* no exercício direto e vital de suas prerrogativas de soberania.”⁸⁷

A democracia semidireta ganha importante proeminência na medida em que inverte a lógica de poder, outrora baseada no controle excessivo dos organismos estatais por grupos oligárquicos, em detrimento da exclusão de expressiva parcela da população da atuação cidadã. Por seu meio, ampliam-se os espaços públicos de participação, **incluindo e legitimando a atuação de novos atores políticos**. Dessa perspectiva, necessariamente,

⁸⁷ BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 60.

tem-se a redistribuição das prerrogativas de poder, destinando ao povo parcela de sua autonomia política.

A vivência de um modelo democrático inclusivo, que proporciona a ampliação dos legitimados à atuação institucional direta nos espaços públicos, representa um estímulo à construção positiva de uma identidade político-cultural voltada à co-responsabilidade administrativa e, ao mesmo tempo, a um efetivo controle sobre a atuação dos governos, assegurando o irrestrito cumprimento das leis e atenção ao interesse geral.

Em análise mais acurada, assevera-se a constituição de uma identidade política responsabilmente cidadã, capaz de localizar o sujeito democrático no centro dos pólos irradiadores do poder estatal. Assim, tem-no como partícipe direto da construção do próprio Estado Democrático de Direito que o reconhece digno, protegendo-o com seus ordenamentos jurídicos.

O modelo semidireto de democracia propicia a ocupação de espaços de deliberação por sujeitos políticos até então desprovidos da possibilidade de influenciar, a partir de suas demandas e proposições, os rumos estatais. Implica, nessa ordem, a inversão da prioridade de decisão, alterando o pólo deliberativo dos representantes para os representados, outorgando-lhes a faculdade de decidir diretamente sobre temas específicos de proeminente importância nacional. Com isso, tem-se uma readequação das funções públicas, estabelecendo um outro equilíbrio de forças entre os Poderes.

À medida que se destina ao povo soberano a decisão sobre temas de relevância nacional, autorizando o corpo de sujeitos democráticos, por meio de plebiscito ou referendo, a deliberar diretamente acerca de

interesses públicos, retira-se das mãos do Poder Legislativo a competência exclusiva em estabelecer qual a vontade geral. Por seu turno, a constituição de instrumentos de deliberação administrativa faculta ao titular soberano a prerrogativa de definir sobre ações de competência do Poder Executivo, priorizando uma administração pública voltada à observância do efetivo interesse comum. Ainda, a criação de instrumentos que autorizem maior acesso aos órgãos jurisdicionais possibilita efetivo controle das leis, sua constitucionalidade e cumprimento, estabelecendo atuação direta dos cidadãos no âmbito do Poder Judiciário.

Trata-se da *distinção entre soberania e governo*, essencial à afirmação do Estado Democrático de Direito. Ao povo, deve-se reconhecer a exclusiva titularidade do poder soberano, facultando a deliberação sobre ações e diretrizes políticas que conformam o próprio Estado, restando aos governos atuar em consonância aos interesses coletivos naquilo que compete representá-los. Tem-se, dessa forma, um processo que resulta em ampliação da democracia procedimental, afirmando o seu conteúdo material, a participação política.

De forma horizontal, a democracia semidireta pode penetrar outras esferas de poder que não apenas as organizações governamentais. Portadora de um intrínseco poder educativo, pois proporciona inegável atuação cidadã, a participação popular nos *locus* público irradia a sua força para os espaços da sociedade civil, contribuindo para a afirmação de uma democracia completa. Destarte, assevera-se um processo recíproco de democratização do Estado à democratização da sociedade, sendo o inverso complemento da própria democracia participativa.

Tem-se, portanto, o reconhecimento de outros centros de poder que carecem de vivência democrática de modo a concretizar os ideais que compõem o próprio Estado Democrático de Direito. Equivale dizer que a afirmação da democracia semidireta impõe a sua extensão a todas as esferas coletivas da sociedade.

Para exemplificar, cita-se tanto a necessidade de preservação da autonomia sindical (art. 5º, XVIII/CFB), como instrumento de afirmação da participação das categorias sociais nos espaços de deliberação, quanto de organizações empresariais que pugnam pela conduta ética e de responsabilidade social a fim de perseguir uma sociedade efetivamente democrática (citam-se as imprescindíveis experiências da *Fundação Abrinq pelos Direitos das Crianças e do Adolescente*⁸⁸ e do *Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social*⁸⁹).

O exercício da democracia semidireta contribuirá para a inclusão de atores sociais até então excluídos do processo político e da participação do poder estatal, passando a desfrutar de proteção e tutela do poder público nas suas demandas de cidadania, que são demandas de direitos civis e políticos, econômicos, sociais e culturais. Tem-se um modelo eticamente comprometido com a alteração do *status quo* que assegurou, durante duradouros anos, a predominância do mercado nos assuntos públicos, em detrimento da incorporação de todo o povo soberano nos espaços de convivência democrática.

⁸⁸ A Fundação Abrinq pelos Direitos das Crianças e dos Adolescentes é uma organização não-governamental destinada à promoção da defesa dos direitos e o exercício da cidadania da criança e do adolescente. Para maiores informações, consultar <http://www.abrinq.org.br>.

⁸⁹ O Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social é uma organização não-governamental criada com a missão de mobilizar, sensibilizar e ajudar as empresas a gerir seus negócios de forma socialmente responsável, tornando-as parceiras na construção de uma sociedade sustentável e justa. Para maiores informações, consultar <http://www.ethos.org.br>.

Tem-se, concretamente, um modelo de gestão do Estado antagônico ao sistema político hegemônico experimentado pela maioria das democracias hodiernas, cuja falibilidade foi atestada a partir das crises estruturais que, em última análise, são crises de legitimidade da própria democracia representativa. Nas palavras do sociólogo português Boaventura de Sousa Santos, está-se diante de uma “teoria contra-hegemônica da democracia”:

“Assim, todos os casos de democracia participativa estudados iniciam-se com uma tentativa de disputa pelo significado de determinadas práticas políticas, por uma tentativa de ampliação da gramática social e de incorporação de novos atores ou de novos temas à política. (...) Assim, é possível mostrar que, apesar das muitas diferenças entre os vários processos políticos analisados (*práticas de democracia participativa*), há algo que os une, um traço em comum que os remete à **teoria contra-hegemônica da democracia**: atores que implantaram as experiências de democracia participativa colocaram em questão uma identidade que lhes fora atribuída externamente por um Estado colonial ou por um Estado autoritário e discriminador. Reivindicar direitos de moradia (Portugal), direitos a bens públicos distribuídos localmente (Brasil), direitos de participação e de reivindicação do reconhecimento da diferença (Colômbia, Índia, África do Sul e Moçambique) implica questionar uma gramática social e estatal de exclusão e propor, como alternativa, uma outra mais inclusiva.”⁹⁰

Evidente que o exercício da democracia semidireta implica em riscos à sua funcionalidade, posto que, enquanto modelo de gestão do poder, está submetido às vicissitudes daqueles que compõem as esferas de governo.

⁹⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa (org). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 56-7.

O debate desses riscos, geradores de inquietantes preocupações, não deve, sob qualquer hipótese, ser afastado da análise acerca da democracia, a fim de protegê-la de eventual desvirtuamento de suas finalidades essenciais.

A primeira preocupação de elevada grandeza diz respeito à forma como a participação popular será incorporada no espaço público da convivência democrática. Implica considerar que a atuação dos sujeitos democráticos deve ocorrer da forma mais livre e isenta possível, permitindo que cada indivíduo, ainda que no exercício do mútuo consentimento entre os demais indivíduos, possa deliberar com fundamento em sua consciência pessoal que, no *locus* estatal, será sempre consciência de cidadania.

A participação política não poderá se transformar em meio de controle social, resultando na verticalização das relações políticas. Nesse sentido, ainda que seja perfeitamente possível (e necessária) a existência de espaços de debates para a afirmação do consenso e dissenso, torna-se inadmissível que o processo democrático seja desfigurado de modo a transferir ilegítima validade às deliberações populares. Assim, é repudiável a cooptação de lideranças populares em favor de projetos governamentais, a institucionalização de sindicatos e organizações não governamentais e quaisquer outras iniciativas que propugnem pela interferência direta na autonomia dos sujeitos democráticos, sejam eles considerados individualmente ou coletivamente.

O efeito das práticas que se destinam a macular a autonomia dos sujeitos democráticos é a própria negação da essência da democracia semidireta. Destarte, resulta a ruptura da legitimação do processo deliberativo

desde a sua origem, desvirtuando a finalidade da participação, qual seja a oitiva da vontade geral extraída a partir do próprio titular soberano.

Para que se efetive o modelo democrático semidireto, é indispensável uma mudança comportamental dos sujeitos públicos investidos da prerrogativa de representar ou executar a vontade geral da sociedade. Importa assimilar os valores e princípios da democracia participativa, facilitando a adoção de instrumentos de ausculta da população, bem como a concretização das demandas abstraídas do processo democrático participativo.

Ainda que de difícil percepção, uma vez estimulada a atuação cidadã nos espaços de convivência democrática, a almejada modificação de postura dos agentes políticos será um imperativo à legitimação dos governos e do próprio Estado Democrático de Direito. A necessidade de participação direta, a partir do efetivo exercício e aprimoramento dos instrumentos de deliberação popular, bem como o imperioso respeito ao conteúdo das decisões, impõem uma mudança de comportamento dos atores públicos, que, por seu turno, estimulará a participação política como instrumento de legitimação dos seus governos e instituições democráticas.

Ademais, torna-se indispensável alterar o foco de compreensão da democracia semidireta, que é, em análise mais precisa, afirmação dos ideais que compõem e justificam a existência do próprio Estado brasileiro. Não mais é possível conceber os gastos decorrentes de plebiscitos, referendos, audiências públicas etc. como um custo que onera os cofres públicos, explicação que se utilizam alguns refratários à sistemática adoção dos instrumentos de democracia direta. É preciso compreender como um

investimento na afirmação do interesse público, que legitimamente se manifesta por meio da participação direta dos cidadãos e cidadãs.

Efetivamente, prevalece o axioma segundo o qual a democracia só se concretiza a partir da radicalidade da prática democrática.

Um outro elemento que suscita grande preocupação diz respeito à acomodação dos sujeitos democráticos em atuar diretamente no espaço público, gerando um desconforto quando convocados a opinar. Tem-se, portanto, o risco da descontinuidade do modelo de deliberação popular. Ou seja, não se configura a ruptura com o modelo semidireto de democracia, mas a ausência de suficiente hegemonia para tornar o procedimento participativo, efetivamente, uma forma de governo.

O principal obstáculo à afirmação do modelo semidireto de democracia, no que tange à necessidade de afirmar-se como conteúdo hegemônico da forma de governo de um Estado, diz respeito a uma cultura contrária à partilha do exercício do Poder. Tal elemento cultural, historicamente, preza-se a situar subalternamente o *locus* político, reservando o fazer cotidiano do espaço público a poucos que se “dispõem” a controlar a produção estatal. Assim, em razão das sucessivas crises institucionais e absoluto desprezo pelos direitos e garantias básicas da cidadania, não é incomum a rejeição da sociedade em participar dos institutos democráticos, bem como o nivelamento de todos os agentes públicos pelo viés negativo da atuação governamental.

O excessivo descrédito das instituições democráticas resulta no absoluto afastamento dos titulares do poder soberano da prática política. Esses se limitam, no mais das vezes, a cumprir o dever de comparecer às urnas em

datas específicas, legitimando a representação como suficiente forma de governo.

Deslegitimadas as instituições democráticas, tem-se o descrédito da atuação política. Configura-se, assim, o risco de total afastamento dos sujeitos democráticos do espaço público de deliberação direta, ainda que seja a participação um caminho de afirmação do Estado Democrático de Direito, seus valores, princípios, fundamentos e ideais.

Importa reconhecer o caráter educativo da participação política, contribuindo para a afirmação do modelo democrático semidireto, tal qual forma de governo apropriada à concretização dos objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito. Ainda, imperioso compreendê-la como instrumento eficaz de controle do soberano sobre os atos dos seus governos. A atuação participativa é, portanto, um instrumento de educação cidadã e de educação para a política.

Deste modo, pugna-se por entender a democracia participativa como um elemento transformador da cultura sociopolítica, favorecendo o estímulo à atuação cidadã na composição das decisões estatais, de modo a concretizar demandas abstraídas da própria sociedade. E, mais do que isso, de modo a incorporar **todos** os sujeitos democráticos no *locus* público das deliberações do seu Estado.

Por fim, não menos inquietante e de difícil definição, é a discussão acerca do objeto da deliberação. Considerando correta a assertiva na qual a democracia semidireta não implica na negação da democracia indireta, mantendo como válidas as instituições representativas, o debate do objeto posto à apreciação do povo ganha especial contorno.

Consubstanciado na necessidade de radicalidade da prática democrática, bem como a prevalência do princípio da soberania popular como regra diretriz da atuação político-estatal, define-se como apta à análise participativa toda e qualquer matéria estatal. Todavia, o bom senso e a própria idéia de representação delimitam os objetos que necessitam de apreciação prévia ou posterior pelo povo soberano. Ressalta-se, porém, que a definição em tela não deve ficar ao alvitre dos governantes, devendo, **prévia e minimamente**, serem assegurados temas que, invariavelmente, devam ser postos à deliberação popular.

Neste sentido, apontam-se diretrizes para a participação política do povo, assegurando temas que devem constar dos ordenamentos jurídicos como obrigatórios à deliberação popular. Tem-se, portanto, um conteúdo mínimo, devendo ser ampliado na medida das necessidades de cada comunidade política.

O ponto de partida para a definição do objeto da deliberação popular serão os direitos e garantias fundamentais constantes da Constituição de cada Estado. Assim, tem-se configuradas as primeiras limitações materiais à análise participativa. Ainda, pela natureza das cláusulas constitucionais, que encerram o pacto entre poder soberano e os governos, toda alteração do Texto Maior (Emendas Constitucionais), emanada do poder constituinte derivado, deverá ser submetida a referendo popular para que adquira eficácia normativa.

Com base na assertiva de que os direitos constitucionais representam limitações materiais à deliberação participativa, têm-se como objetos impróprios de análise popular temas afetos à moral e aos costumes, posto que, invariavelmente, do desacordo resultaria a exclusão de direitos

alheios, restando infrutífera qualquer tentativa de diálogo. É o que se entende acerca do reconhecimento da união civil entre pessoas do mesmo sexo ou o direito ao aborto. Diante de temas de difícil formação do consenso, deve prevalecer a dissensão no espaço da representação como forma de legitimar direitos e garantias das pessoas acobertadas pela decisão.

Ainda, há de se atentar ao critério espacial para que seja definido o objeto e a localização da deliberação semidireta. Temas de importância local, como a iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou bairro (art. 29, XIII/CFB) não serão postos à apreciação de toda nação, limitando-se aos afetados pela decisão. De igual modo, assuntos de relevado interesse nacional não serão objetos de restrita análise, priorizando um Estado em detrimento de todos os demais interessados.

Há que se afirmar, ainda, que toda matéria referente à soberania nacional deve ser submetida, por meio de plebiscito ou referendo, à análise popular. Na busca de precisa definição, por soberania popular deve-se entender os assuntos de relevado interesse nacional, bem como os capítulos atinentes aos bens públicos. O elemento definidor será a abrangência que a proposta possui, cuja deliberação afetará indistintamente toda a nação e seus objetivos fundamentais.

Além disso, as matérias eleitorais devem, de igual modo, serem submetidas à apreciação popular. As reformas políticas dizem respeito, necessariamente, à composição da forma de governo de um Estado e, como tal, afeta a estrutura governativa da sociedade política. Enquanto titular do

poder soberano, compete exclusivamente ao povo a deliberação quanto às formas de composição dos seus governos e estruturas estatais.

Encerrar as decisões eleitorais no âmbito da representação significa amputar a soberania, outorgando-a, exclusivamente (e, portanto, indevidamente), à deliberação dos que estariam legislando em causa própria. Para legitimar as alterações do sistema político, por vezes necessárias, afirmando-o como procedimento de estruturação do Estado, torna-se imperioso que se obtenha do povo soberano a palavra final.

Cumprido salientar que as propostas de deliberação participativa não estão afastadas do controle da sua constitucionalidade. Ciente de que o Poder Judiciário compõe legitimamente a estrutura do Estado, e que a ele caberá a última palavra em termos de legalidade dos atos públicos, quando controversos, afirmam-se os mecanismos concentrado de aferição de constitucionalidade das sugestões de consulta popular. Deste modo, pugna-se por salvaguardar a ordem política estatal, ampliando o diálogo entre os sujeitos democráticos para além dos agentes possuidores de mandatos.

Destarte, outras matérias que suscitarium deliberação participativa deverão ser submetidas ao amplo debate no espaço de convivência democrática a fim de se concluir pela viabilidade da consulta popular ou pela deliberação a partir dos organismos de representação. Neste sentido, afirma-se a indissociabilidade entre a representação e a participação direta. Ainda, assegura-se a possibilidade de, sempre que constitucionalmente possível, o povo opinar acerca de temas de relevado interesse público.

Imperioso afirmar que a democracia semidireta encerra procedimentos próprios. Complementam a idéia de participação instrumentos

de deliberação popular que servem à ausculta dos interesses do soberano. Neste sentido, é possível apontar diversos institutos de deliberação semidireta presentes nas diversas Cartas Constitucionais. Todavia, o rol constitucional não deve ser entendido como taxativo, ou seja, os institutos de participação popular não se limitam à categorização expressa, mas podem ser criados a partir do interesse público, bem como abstraídos do corpo da própria norma constitucional ou de experiências exitosas de participação ativa da cidadania.

“É na originalidade das formas novas de experimentação institucional que podem estar os potenciais emancipatórios ainda presentes nas sociedades contemporâneas. Esses potenciais, para serem realizados, precisam estar em relação com uma sociedade que aceite renegociar as regras de sua sociabilidade acreditando que a grandeza social reside na capacidade de inventar, e não de imitar.”⁹¹

Com o escopo de delimitar o estudo e com apoio no rol explicitado na Constituição Federal brasileira (art. 14, I, II e III), citam-se como instituições procedimentais da democracia participativa o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular.⁹²

O plebiscito representa o instrumento pelo qual a população delibera sobre qualquer matéria legislativa ou acerca de política governamental. Seu efeito é *ex nunc*, prevalecendo sobre questões que ainda serão adotadas ou implementadas. Por essa razão, considera-se a decisão

⁹¹ SANTOS, Boaventura de Sousa (org). **Democratizar a democracia**. cit., p. 77.

⁹² A escolha por esses três instrumentos, devidamente explicitados na Constituição Federal brasileira de 1988, não exclui a importância de outros institutos de deliberação participativa, a saber, o *veto popular* e o *recall*.

plebiscitária como uma consulta prévia à população, que resulta por autorizar ou denegar a atuação dos órgãos estatais.

Por referendo entende-se o ato sancionatório de uma lei ou emenda constitucional submetida à análise popular. Trata-se de um instrumento destinado à consulta legislativa do povo, com vistas a validar ou ab-rogar decisão anteriormente emanada do Poder Legislativo. É considerado *post legem*, uma vez que a matéria, constitucional ou legislação ordinária, adquirirá eficácia somente após a deliberação participativa.

A iniciativa popular é o mecanismo que autoriza a população a alvitrar, diretamente, a atuação legiferante dos poderes estatais. Por seu intermédio, o corpo de cidadãos adquire capacidade jurídica de indicar proposituras legislativas que melhor atendam ao interesse público.

Indispensável afirmar que, não obstante as controvérsias doutrinárias acerca do caráter jurídico dos instrumentos de democracia semidireta, cada deliberação participativa deve possuir irrefutável natureza vinculante, afastando o simplório perfil consultivo do sufrágio. Desse modo, os resultados emanados da atuação direta da cidadania impõem ao Estado o dever positivo de tornar factuais as decisões populares.

O exercício de cada instituto de participação política pressupõe um sistemático conjunto de normas que regulamentam a sua adoção, que objetiva dotar a deliberação popular de eficácia e legitimidade jurídica. Neste sentido, cada Estado estabelece critérios específicos próprios e matérias cuja consulta é obrigatória, constituindo sistemas diferenciados de participação política. Assim, tem-se configurado o sistema procedimental de democracia semidireta concretizável no espaço público estatal.

A democracia semidireta, hodiernamente, alcançou patamar de extraordinária importância graças às crises de legitimidade do aparelho da democracia representativa e ao avanço do debate em torno da realização dos direitos fundamentais como essencial à concretização do Estado Democrático de Direito. Tornou-se imperioso aprofundar a discussão da democratização do poder estatal, de modo a ampliar o espaço público da política para incluir todos os sujeitos democráticos na realização do interesse comum. A partir de então, não resta possível (e legítimo) subtrair do povo a prerrogativa cidadã de decidir quanto aos rumos da sua vida na pólis, tornando indispensável a disposição de instrumentos de efetiva participação política e controle sobre o Poder.

“Na clássica democracia representativa o povo simplesmente adjetivava a soberania, sendo soberano apenas na exterioridade e na aparência, na forma e na designação; já com a democracia participativa, aqui evangelizada, tudo muda de figura: o povo passa a ser substantivo, e o é por significar a encarnação da soberania mesma em sua essência e eficácia, em sua titularidade e exercício, em sua materialidade e conteúdo, e, acima de tudo, em sua intangibilidade e inalienabilidade; soberania da qual o povo, agora, não conhece senão o nome, a falsa representatividade, o falso testemunho, a falsa valorização. Tudo derivado do pérfido engodo de uma demagogia que, invariavelmente, desapossa aquele conceito das suas raízes e da sua legitimidade, cristalizada unicamente no elemento respeito à vontade do cidadão governante.”⁹³

Assim, configura-se o modelo de democracia semidireta como aquele em que o povo, assumindo as prerrogativas de participação política, afirma-se titular do Poder soberano e passa a constituir, por meio de

⁹³ BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. cit., p. 44.

procedimentos próprios e a partir dos interesses coletivos, as decisões político-estatais.

2.3. AINDA QUANTO AOS MODELOS: DA DEMOCRACIA DELEGATIVA (A EXPERIÊNCIA DA AMÉRICA LATINA)

Os efeitos das crises econômicas do final da década de 1970 provocaram profundos abalos políticos para os regimes ditatoriais instalados, especialmente, nos países da América Latina. Os sucessivos fracassos dos planos econômicos, que buscavam alternativas à galopante inflação e crescente miserabilidade das populações, reforçaram a instabilidade das instituições estatais, tornando insustentável a manutenção dos regimes de exceção até então vigentes. Com exceção do Chile, inicia-se um processo de redemocratização em quase todo o continente.

As crises políticas, por seu turno, centraram-se no excessivo controle das instituições⁹⁴. Com o propósito de assegurar estabilidade social, tais instituições conformaram uma organização estatal centrada no domínio das manifestações populares, na afirmação do discurso hegemônico, no cerceamento e limitação das expectativas e do imponderável da dinâmica social. Mais do que isso,

⁹⁴ Por instituições, devem-se entender, além dos organismos institucionais, os padrões (condutas) dos agentes políticos que são socialmente reconhecidos, cotidianamente praticados e regularmente aceitos, ainda que estejam em descompasso com condutas éticas de administração dos bens públicos.

“as instituições favorecem a transformação das múltiplas vozes potenciais de seus membros em algumas poucas vozes que podem reivindicar o direito de falar como representantes daqueles.”⁹⁵

A estrutura oficial consubstanciada nas instituições formou elementos de mediação e agregação entre agentes oficiais e sociedade civil, negando autonomia democrática a comunidade. Configurou-se, portanto, uma cultura política excludente da diferença e do pensamento crítico, em detrimento da afirmação de um regime inclusivo e participativo.

Das crises acima ilustradas, inicia-se a análise do cientista político argentino Guillermo O’Donnell acerca do modelo de democracia em Estados recém-democratizados. Em seu entendimento, a ausência de uma base democrática sólida favoreceu o fortalecimento das instituições, tornando-as viciadas e inadequadas à afirmação de um Estado democrático. Esses processos críticos impactaram diretamente a redemocratização dos países da América Latina, configurando, todavia, um modelo exclusivo de deliberação das decisões governamentais e execução de políticas públicas.

Os processos vivenciados na América Latina, especialmente na década de 1980, pugnavam pela constituição de regimes democráticos. Para tanto, a fim de alcançar tal desiderato, seria indispensável atravessar duas transições. A primeira delas se realiza da passagem de regimes ditatoriais para governos eleitos democraticamente. A segunda, por seu turno, mais demorada e mais complexa, centra-se na abertura desses governos para a conformação de regimes democráticos ou, o que é equivalente, para uma democracia institucionalizada consolidada.

⁹⁵ O’DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa? In: **Novos Estudos Cebrap**, n. 32, out. 91. São Paulo: Ed. Brasileira de Ciências LTDA, 1991, p. 28.

Se é certo que a primeira transição põe fim a regimes de exceção, não é plausível afirmar que o próximo passo será, necessariamente, a passagem que assegurará a consolidação de um Estado efetivamente democrático. É possível que novas democracias possam regredir a regimes autoritários. O sucesso dessas transições, assim, é medido a partir do grau de fortalecimento das instituições democráticas, bem da capacidade dos agentes políticos em asseverar uma outra cultura de exercício dos Poderes públicos.

O que se verificou é que, herdeiras de profundas crises socioeconômicas e políticas, as novas organizações estatais não conseguiram concluir a transição democrática, limitando-se a constituir governos eleitos democraticamente. Centrados na idéia de representação, passou-se, a partir da legitimidade adquirida dos procedimentos que elegem os ocupantes dos espaços governamentais, a constituir governos de forte concentração de competências no âmbito do Poder Executivo.

Atrelado a uma forçosa perspectiva messiânica, os presidentes assumem para si os desejos da nação, personificando a salvação dos males que afligem toda a população. Por meio de eleições fortemente marcadas pelo apelo emocional, apresentam-se como o único capaz de revelar as soluções econômicas, sociais e políticas de que tanto necessita o país. Em razão dessas mesmas crises, há uma transferência de excessivo poder, ainda que não institucionalizada, aos líderes eleitos democraticamente, autorizando-os a agir em nome da nação, mesmo que a custo do desequilíbrio entre os Poderes.

“As democracias delegativas se fundamentam em uma premissa básica: o (ou eventualmente a, isto é, Corazón Aquino, Indira Ghandi e, em certa medida, Isabel Perón) que ganha uma eleição

presidencial é autorizado a governar o país como lhe parece conveniente e, na medida em que as relações de poder existentes permitam, até o final de seu mandato. O presidente é a encarnação da nação, o principal fiador do interesse nacional, o qual cabe a ele definir. O que ele faz no governo não precisa guardar nenhuma semelhança com o que ele disse ou prometeu durante a campanha eleitoral – ele foi autorizado a governar como acha conveniente.”⁹⁶

Tem-se limitada a atuação compartilhada entre os Poderes, posto que é *delegado* ao chefe do Poder Executivo prerrogativas de governo que resultam por desfigurar a harmonia entre os poderes. Para tanto, são necessários alguns artifícios institucionais que asseguram a governabilidade delegativa. Neste sentido, tem-se a conformação de um presidencialismo de coalizão, o recurso do segundo turno eleitoral e o recurso ao discurso técnico para justificar as ações de governo.

Dada a necessidade de atuar livremente, o Presidente da República recorre à idéia de “unidade nacional” para unificar todas as forças num mesmo objetivo político: salvar a pátria das suas principais mazelas econômicas e sociais. Por esse motivo, supera antagonismos políticos e ideológicos com o intuito de constituir bases de sustentação parlamentar nos ambientes de deliberação representativa (no caso do Brasil, na Câmara dos Deputados e Senado Federal). Com isso, o chefe do Poder Executivo se coloca acima de todas as *partes*, assegurando a neutralidade indispensável para alavancar o desenvolvimento do país, ainda que essa imparcialidade seja artificial e resulte na desmoralização do Poder Legislativo, que se vê subserviente aos desígnios de um outro Poder.

⁹⁶ Idem, 1991, p. 30.

A democracia delegativa resulta por atestar a insuficiente força da representação em constituir um Estado efetivamente democrático. Ela, todavia, não nega o modelo representativo, ancorando-se nele para assegurar a legitimidade do Presidente da República por meio do procedimentalismo eleitoral e da idéia de maioria, tão indispensáveis à conformação de uma democracia indireta.

“A democracia delegativa não é alheia à tradição democrática. Na verdade, ela é mais democrática, embora menos liberal, que a democracia representativa. A democracia delegativa é fortemente majoritária: democracia é a constituição, em eleições limpas, de uma maioria que autoriza alguém a se tornar, por um determinado número de anos, a encarnação e o intérprete dos altos interesses da nação. Frequentemente, as democracias delegativas usam artifícios como eleições em dois turnos: se as eleições não geram diretamente maioria, essa maioria *tem de* ser criada para sustentar o mito da delegação legítima.”⁹⁷

Ainda, com o intuito de manter-se sólido e em harmonia no exercício governamental, usualmente recorre-se ao discurso técnico para justificar ações e deliberações tipicamente delegativas. Como os temas econômicos afetam mais a vida cotidiana da população, assegurar a integridade das políticas monetárias, bem como os seus técnicos, passa a ser um imperativo ao equilíbrio político dos Estados. A “tecnocracia” serve, inclusive, para afastar as opiniões discordantes e reagir, mesmo à força, às manifestações públicas contrárias ou qualquer outro tipo de resistência.

Na democracia delegativa há, indubitavelmente, um esvaziamento da democracia material, o que se revela como o principal

⁹⁷ Ibidem, p. 31.

empecilho à segunda transição, que teria a finalidade de asseverar um regime democrático. Os mecanismos de controle que fundamentam um Estado de Direito (*freios e contrapesos*) representam um incômodo ao Presidente. A idéia de obrigatoriamente prestar contas de seus atos a outras instâncias políticas institucionais (Congresso Nacional e Poder Judiciário), bem como a organismos da sociedade civil, resulta como antagônica à plena autoridade adquirida das urnas e, como tal, é rechaçada pelo chefe do Poder Executivo.

Com o intuito de assegurar a concretização de seus objetivos, não frustrando a sociedade que deposita no Presidente da República a plena confiança na solução de suas mazelas econômicas e sociais, recorrentemente adotam-se decretos, medidas provisórias e instrumentos legislativos afins, criando uma aparente sensação de onipotência. O Poder Judiciário, por seu turno, limita-se a atestar, baseado em razões formalistas e legalistas, a inconstitucionalidade ou não dos atos de governo.

“Isso acentua ainda mais o viés antiinstitucionalizante desses processos, e ratifica tradições de alta personalização e concentração de poder no Executivo. Mas o outro lado é a extrema fraqueza, quando não completa impotência, quanto à capacidade de tomar essas decisões regulações efetivas da vida societária.”⁹⁸

A democracia delegativa traz em si o elemento da incerteza, posto que o prestígio do Presidente da República dependerá do sucesso de suas ações (especialmente da sua capacidade de promover a estabilidade econômica). Isolado em sua onipotência, as adversidades sociais e políticas podem não garantir a estabilidade do governo, assegurando um horizonte de

⁹⁸ Ibidem, p. 38.

tempo estável para as suas decisões. É possível, assim, que haja renovação das lideranças que assumem a função de encarnar a nação, seus desígnios políticos e desejos econômicos e sociais. Todavia, em países como o Brasil⁹⁹, o que se verifica é a renovação do ciclo delegativo.

É indispensável afirmar que, efetivamente, esse modelo de democracia não representa a afirmação de um Estado ditatorial ou de não-democracia, senão um imperfeito exercício, ainda que consciente e desejado, das atribuições democráticas.

“Sejam elas chamadas cultura, tradição ou aprendizado historicamente estruturado, as tendências *caudillistas* para a democracia delegativa são facilmente detectáveis na maioria dos países da América Latina (e, no que diz respeito a essa questão, alguns países da Europa Central e Oriental e asiáticos) muito antes da atual crise social e econômica. Com a anacrônica exceção da ditadura democrática da Roma antiga, esse tipo de governo foi teorizado como um capítulo do estudo do autoritarismo, sob nomes como cesarismo, bonapartismo, *caudillismo* e populismo. Mas podemos ver esse tipo de governo também como uma forma democrática eventualmente duradoura. **Mas mesmo que a democracia delegativa pertença ao gênero democrático, seria difícil encontrar algo que seja mais estranho, quando não hostil, à construção e ao fortalecimento de instituições políticas democráticas.**”¹⁰⁰ (*destaque acrescido*)

⁹⁹ Lênio Luiz Streck e José Luis Bolzan de Moraes apontam, em seu curso de Ciência Política e Teoria Geral do Estado, que tanto o Governo Collor, primeiro eleito democraticamente após os anos da ditadura militar, quanto o Governo Fernando Henrique Cardoso assumiram uma postura delegativa de governo. Ambos recorreram ao argumento do número de votos recebido nas urnas (FHC, em especial, eleitos por duas vezes em primeiro turno), assumiam-se como *salvadores da pátria*. (STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do Estado**. cit., p. 111-2).

¹⁰⁰ O'DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa?. cit., p. 33.

Isto posto, cumpre apontar a necessidade de atualização da idéia de democracia delegativa, elaborada originalmente em 1991, ou seja, em um outro contexto sociopolítico da América Latina. Nesse sentido, torna-se útil indicar alguns tópicos que podem contribuir para o entendimento atual do conceito em estudo, bem como atestar a sua vigência em países como o Brasil, e a Venezuela.

Inicialmente, é útil afirmar que se as crises econômicas resultaram no componente propulsor das primeiras transições, elas não representam mais o elemento de desequilíbrio de outrora. Ainda que atravessando dificuldades financeiras, é possível assegurar que os Estados gozam de certa estabilidade econômica, podendo atuar no cenário internacional com mais destreza e credibilidade. O fator de maior preocupação atual centra-se na instabilidade social.

Trata-se de um grande número de indivíduos desprovidos de atenção básica do Estado, sendo-lhes negados direitos essenciais. Ao mesmo tempo, há um movimento de afirmação cultural desses povos contrastante com o modelo econômico adotado nos países periféricos, que privilegia os mercados em detrimento dos direitos de primeira e segunda geração das gentes historicamente excluídas. É o que se evidencia das experiências boliviana e equatoriana, por exemplo, em que os povos indígenas – maioria da população desses países – têm buscado asseverar direitos específicos, afirmando uma autêntica cidadania indígena.

Ademais, nos últimos anos a América Latina tem vivenciado a ascensão ao Poder de partidos políticos ideologicamente vinculados com ideais de esquerda, que historicamente se posicionaram contra os regimes ditatoriais.

É o caso do Brasil, Argentina, Venezuela, Bolívia e Equador. Ainda, o Chile, que dá prosseguimento a uma coalizão de centro-esquerda que já governa o país há quase duas décadas, e a Nicarágua, com o retorno à Presidência do sandinista Daniel Ortega. Por seu turno, o que se evidencia é a continuidade de governos delegativos.

Especialmente na Venezuela, o governo Hugo Chávez aproxima-se de um autoritarismo ímpar, posto que eleito e reeleito, afirma-se no poder governando por decretos (Lei Habilitante, aprovada em 31 de janeiro de 2007 e que autoriza a ação por decreto em 11 âmbitos legislativos), perseguição ferrenha às oposições (cancelou a concessão do canal privado de televisão RCTV), controle intenso do Poder Legislativo (100% dos membros do Congresso Nacional pertencem aos partidos da coalizão do Presidente). Soma-se a essa situação o carisma do chefe do Poder Executivo que se faz a própria encarnação dos anseios da nação. Deste modo, tem-se negado direitos civis e políticos, em detrimento de afirmar uma forma delegativa de governo, ainda que o discurso oficial aponte para a consagração da democracia popular.

O que se evidencia na continuidade dessa forma de governo é que a atuação dos presidentes não consegue apontar um horizonte utópico alternativo à democracia na América Latina. Efetivamente, os governos não favorecem a concretização da segunda transição, deixando à deriva do jogo político as expectativas em torno dos ideais do Estado Democrático de Direito.

Não é por outro motivo que, segundo dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), cerca de 42,8% da população da América Latina estão de acordo com que o presidente passe além do âmbito das leis. Mais preocupantes são os números que apontam que 56,3%

acreditam que o desenvolvimento econômico é mais importante que a democracia, além do 54,7% que apoiariam um governo autoritário que solucionasse os problemas econômicos. Considerando que 70% dos entrevistados já estiveram de alguma forma envolvidos no exercício da política¹⁰¹, tais dados revelam com clareza as opiniões expressadas.¹⁰²

Tal situação impõe um repensar acerca do exercício dos governos e da necessidade de fortalecimento das instituições republicanas como forma de se alcançar um *regime democrático*, capaz de realizar os ideais que fundamentam e justificam a existência do Estado Democrático de Direito.

“(...) a transição de regimes autoritários para governos eleitos democraticamente *não encerra a tarefa de construção democrática*. É necessária uma segunda transição até o estabelecimento de um *regime democrático*. A escassez de instituições democráticas e o estilo de governo dos presidentes eleitos caracterizam uma situação em que, mesmo não havendo ameaças iminentes de regresso ao autoritarismo, é difícil avançar para a consolidação institucional da democracia.”¹⁰³

¹⁰¹ “A maioria dos cidadãos da América Latina não é só constituída de pessoas desligadas da vida política e social de seus países. Só uma pequena minoria dos consultados, 7,3% do total, não realizou ato algum de participação cidadã nos últimos anos. Outros 22,1% limitaram-se a exercer o voto na última eleição presidencial em seu país. Em conjunto, aproximadamente 30% das pessoas podem ser catalogadas como cidadãos não comprometidos.” (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **A democracia na América Latina**: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs. New York – USA, 2004. Relatório, p. 57-8).

¹⁰² Idem, 2004, p. 55.

¹⁰³ STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do Estado**. cit., p. 112.

2.3.1. “TEM DIAS QUE A GENTE SE SENTE COMO QUEM PARTIU OU MORREU”¹⁰⁴: A ILUSÃO DA DEMOCRACIA (OU LULA E A CONSTITUIÇÃO)

A ascensão das esquerdas brasileiras ao poder, com a eleição do então candidato Luís Inácio Lula da Silva, após quase 20 anos de redemocratização, suscitou em muitos a expectativa do fortalecimento de ideais que compõem o Estado Democrático de Direito, a exemplo do respeito ao pluralismo político e da afirmação de um governo capaz de desenvolver a participação popular nas deliberações estatais, ampliando o espaço de convivência democrática. Os anos de governo, porém, representaram uma lastimável decepção, especialmente pela completa e aceita assimilação dos preceitos e valores que definem a denominada *democracia delegativa*.

As crises políticas que abalaram o governo Lula, especialmente nos últimos dois anos do mandato que se findou em dezembro de 2006, caracterizaram-se pela arrogância do exercício do poder. Para uma análise precisa, é preciso voltar a atenção ao surto de autoritarismo e deliberado desrespeito às instituições e institutos que compõem o Estado Democrático Brasileiro consagrado pela Carta Constitucional de 1988.

É possível apontar seis escândalos que fragilizaram a governabilidade do presidente Lula durante o seu primeiro mandato (2003-2006): o caso Waldomiro Diniz¹⁰⁵, o mensalão¹⁰⁶, a máfia das sanguessugas¹⁰⁷,

¹⁰⁴ Trecho extraído da música “*Roda Viva*”, de autoria de Chico Buarque de Holanda.

¹⁰⁵ “A acusação de que um dos principais homens de confiança do ministro José Dirceu (Casa Civil) negociava com bicheiros o favorecimento em concorrências, em troca de propinas e contribuições para campanhas eleitorais, gerou a maior crise até agora no governo de Luiz Inácio Lula da Silva.” (ENTENDA o caso Waldomiro Diniz. **Folha on line**, São Paulo, SP, 22 fev. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u58216.shtml>>. Acesso em: 13 abr. 2007).

o episódio do assessor com dólares na cueca¹⁰⁸, a quebra do sigilo bancário do caseiro¹⁰⁹ e, por fim, o caso da malfadada compra do dossiê na eleição para o governo de São Paulo (*dossiêgate*). Em pelo menos três deles o que se evidencia é uma afronta ao sistema constitucional pátrio.

Em Montesquieu, tal teoria é concebida como um sistema destinado à afirmação do equilíbrio e harmonia entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário e, mais ainda, à proteção das liberdades individuais, constituindo, desse modo, um dos pilares do modelo moderno de organização política

¹⁰⁶ “O termo "mensalão" entrou definitivamente para o vocabulário político e cotidiano do país com a entrevista do deputado Roberto Jefferson (PTB-RJ) à **Folha**, quando contou pela primeira vez sobre um suposto esquema de pagamentos mensais a deputados do PP e do PL, no valor de R\$ 30 mil.” (ENTENDA o “mensalão”. **Folha on line**, São Paulo, SP, 5 maio 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u70256.shtml>>. Acesso em: 13 abr. 2007).

¹⁰⁷ “Em 4 de maio de 2006 a Polícia Federal (PF) deflagrou a **Operação Sanguessuga** para desarticular o esquema de fraudes em licitações na área de saúde. De acordo com a PF, a quadrilha negociava com assessores de parlamentares a liberação de emendas individuais ao Orçamento da União para que fossem destinadas a municípios específicos. Com recursos garantidos, o grupo - que também tinha um integrante ocupando cargo no Ministério da Saúde - manipulava a licitação e fraudava a concorrência valendo-se de empresas de fachada. Dessa maneira, os preços da licitação eram superfaturados, chegando a ser até 120% superiores aos valores de mercado. O "lucro" era distribuído entre os participantes do esquema. Dezenas de deputados foram acusados.” (ESCÂNDALO dos Sanguessugas. **Wikipédia**. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Esc%C3%A2ndalo_dos_Sanguessugas>. Acesso em: 13 abr. 2007).

¹⁰⁸ “Agentes da Polícia Federal de São Paulo detiveram ontem no aeroporto de Congonhas o assessor parlamentar José Adalberto Vieira da Silva, 39, com R\$ 200 mil em uma valise e US\$ 100 mil presos ao corpo, na cueca. Adalberto trabalha para o deputado estadual cearense José Nobre Guimarães (PT), irmão do presidente do PT, José Genoíno, e membro do Diretório Nacional do partido. (...) Adalberto é assessor no gabinete de Guimarães desde 2001. Ele também é secretário de organização do PT estadual.” (PF detém assessor do PT com US\$ 100 mil na cueca. **Folha de São Paulo**, São Paulo, A4, 9 jul. 2005).

¹⁰⁹ “Toda a movimentação bancária do caseiro de 2006 foi tornada pública e saiu publicada na revista Época, da Editora Globo. Foi revelado que o caseiro recebeu R\$ 25 mil a partir de janeiro deste ano. (...) Supostamente o jornalista Marcelo Netto que é assessor de Antonio Palocci no Ministério da Fazenda repassou os dados da conta bancária do caseiro para a revista. Em depoimento para a Polícia Federal, o Presidente da Caixa Econômica Federal, Jorge Mattoso, disse que entregou o extrato com a movimentação bancária de Francenildo para o Ministro Antônio Palocci. O Ministério da Fazenda tentou ainda intimidar o caseiro e pediu à Polícia Federal através do Conselho de Atividades Financeiras (Coaf) para que ele fosse investigado por lavagem de dinheiro.” (PALOCCI pede afastamento do Ministério da Fazenda. **Wikipédia**. Disponível em: <http://pt.wikinews.org/wiki/Palocci_pede_afastamento_do_Minist%C3%A9rio_da_Fazenda>. Acesso em: 13 abr. 2007).

estatal¹¹⁰. Desse modo, a Constituição de 1988 consagrou a separação dos poderes como um dos elementos constituintes do Estado Democrático de Direito brasileiro (art. 2º).

O episódio do mensalão revelou uma profunda crise de legitimidade entre os poderes da República. Tratou-se de uma estratégia de governo que desrespeitou a harmonia e equilíbrio entre o Executivo e o Legislativo, deslegitimando moralmente e socialmente ambos os Poderes. Mesmo que tenha se iniciado em governos anteriores, o presidente Lula, por ação ou omissão, deu continuidade à “compra” de parlamentares, dando prosseguimento a uma prática vexatória a qualquer instituição que se pretende democrática.

Se é certo que a clássica tripartição dos poderes efetivamente não se realizou em nenhum Estado constitucional, revelando-se um arcabouço meramente formal¹¹¹, tão certo é a assertiva de que a Constituição de 1988, conforme preceitua o seu art. 2º, ainda consagrou tal teoria como organização política da República brasileira, devendo ser observada ao menos nos seus fundamentos e princípios. Importa dizer que, longe de asseverar a rigidez do modelo de separação de poderes, esta-se-á a afirmar a existência dos órgãos cuja função e legitimidade centram-se na vontade popular.

Ao Poder Legislativo, especialmente à Câmara dos Deputados, é atribuída a missão de representar o povo, titular do poder soberano, na suas aspirações e necessidades legiferantes (art. 45/CFB). Desvirtuar a

¹¹⁰ MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. cit.

¹¹¹ A título de exemplo, cita-se a necessária existência das Medidas Provisórias, que, uma vez utilizadas de forma razoável, constituem-se um imprescindível instrumento de governabilidade, para não alongar o rol de exemplo de mútua interferência que um poder exerce sobre outro, fruto das necessidades que se impuseram e continuam a se impor historicamente ao Estado.

representação popular, prostituindo a autonomia do parlamento, representa uma afronta às regras constitucionais.

Ainda que a separação de poderes represente um avanço meramente teórico e pouco prático, a sua existência como instrumento voltado à afirmação das liberdades individuais e pressuposto à consolidação de um Estado democrático não pode ser olvidada, sob pena de se estar menosprezando o exercício dos próprios poderes, em especial do Poder Legislativo, sede da vontade popular.

Uma vez atestada a existência do mensalão, tal como assegurou o Procurador-Geral da República, Antônio Fernandes de Souza, ao afirmar a criação de uma “organização criminosa”¹¹², torna-se factível a idéia de que o governo Lula não soube, ao longo desses anos, conviver com a diferença, negando peremptoriamente o debate plural, que, em última análise, é a negação de uma das essências da própria democracia.

Como forma de assegurar as pretensões do Poder Executivo, deslegitimou o Poder Legislativo. Descaracterizou-se, portanto, um dos fundamentos da República: o pluralismo político (art. 1º, V, CFB).

Outro escândalo do governo Lula digno de análise foi protagonizado por um dos seus principais ministros. Após apresentar denúncias contra o então titular da pasta da Fazenda, Antônio Palocci, envolvendo-o num esquema irregular de distribuição de dinheiro, o caseiro Francenildo Santos Costa teve o seu sigilo bancário indevidamente quebrado, supostamente por ordens do próprio Palocci, principal interessado na “elucidação” das denúncias. Tendo os seus dados bancários efetivamente sido

¹¹² FOLHA DE SÃO PAULO, **Para procurador, "organização criminosa" operou mensalão**. São Paulo 12 abr. 2006. Brasil, p. A4.

violados, o que salta aos olhos é o absoluto desrespeito ao Estado constitucional democrático brasileiro.

A proteção à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, dos dados em geral, incluindo aí os dados bancários, dentre outros, está expressamente prevista na Constituição Federal, como cláusula pétrea, em seu art. 5º, X e XII. A garantia do sigilo de dados é uma novidade, introduzida no ordenamento constitucional brasileiro a partir da Carta de 1988. Trata-se de uma conquista da cidadania brasileira que se destina à tutela de direitos elementares do indivíduo, especialmente ao direito à intimidade e exercício da sua liberdade. A inobservância a esse direito fundamental representa uma violação ao sistema constitucional como um todo.

A prática desse crime contra a ordem constitucional, realizada com a pretensão da impunidade e calcada numa cínica áurea de ingenuidade (*nada se sabe...*), ganha relevados contornos ao se considerar os autores do fato. Tal ato, típico dos regimes de exceção ou onde prevalece a falência dos princípios democráticos, bem como a absoluta ausência de qualquer espécie de punição, constituiu mais uma afronta à Constituição Federal por parte do governo Lula.

Em setembro de 2006, um outro episódio lastimável do governo Lula. Tratou-se da tentativa de compra de um dossiê contendo informações (inverídicas?) que, se denunciadas, poderiam prejudicar a eventual vitória no primeiro turno da eleição do candidato ao governo de São Paulo pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), José Serra. Tal efeito pretendia beneficiar o seu principal oponente, o Senador Aloizio Mercadante, do Partido dos Trabalhadores (PT). Dessa vez, o grande protagonista do caso foi o ex-

titular do Ministério da Previdência e do Ministério do Trabalho, e então presidente nacional do PT, o deputado Ricardo Berzoini.

A prática impetrada por membros ligados às campanhas do senador petista ao governo do Estado de São Paulo e do presidente Lula à reeleição revelam um ataque a todo o sistema político e eleitoral brasileiro, pois poderiam resultar na constituição de mandatos eleitos de forma fraudulenta e pernicioso, estabelecendo a mentira e a chantagem como forma de ascensão aos cargos públicos eletivos que compõem a estrutura de governo do Estado brasileiro.

Mais uma vez calcados na arrogância e soberba, tipicamente autoritárias, a compra do dossiê, numa operação envolvendo 1,7 milhão de reais, cuja origem dos recursos não foi ainda esclarecida (até a conclusão do presente estudo), representou um golpe em direitos e princípios fundamentais elementares, a exemplo da liberdade de pensamento e de consciência, do direito à verdade, do direito à participação política¹¹³. Ademais, feriu gravemente princípios constitucionais fundamentais de direito político, tais como a legitimidade das eleições que caracterizam o regime democrático (tendo como pressuposto a democracia procedimental), o próprio direito ao sufrágio (que seria maculado na sua origem). O resultado dessa operação, não obstante a veracidade das informações, seria a deslegitimação do processo eleitoral, repercutindo desastrosamente para a sociedade em geral, cerceada no seu direito de livre escolha dos seus representantes e governantes.

¹¹³ Ressalta-se que *participação política* aqui deve ser entendida em seu sentido *lacto senso*, ou seja, tendo como referência a democracia procedimental. O voto é, portanto, sob esse prisma, mecanismo de legitimação da representação política. Difere-se do seu sentido *stricto senso*, qual seja a participação direta na população na composição das decisões do Estado, tendo como pressuposto as matérias autorizadas explicitamente ou decorrentes do próprio texto da Constituição Federal.

Por fim, ainda que não tenha se configurado um escândalo, torna-se imprescindível concluir a presente análise recordando o tratamento dado pelo atual governo ao sistema político constitucional, tendo seu principal expoente se alvorçado em propagandear o maior dos ataques à Constituição Federal.

Em agosto de 2006, o presidente Lula anunciou, como saída à crise política generalizada em seu governo, graças às constantes denúncias de corrupção, a pretensão de convocar uma *Assembléia Constituinte Exclusiva*, com vistas à alteração do sistema político nacional, já que a sua bancada (e mesmo o próprio Congresso Nacional, resguardadas as exceções) encontrava-se enfraquecida, deslegitimada socialmente. Logo, tinham-se mandatos políticos sem força para levar a cabo as propostas já desenhadas para a reforma política¹¹⁴.

Ressalta-se que a idéia de proceder uma reforma do sistema político como alternativa à miserável experiência de malversação dos recursos públicos que assola o país ao longo de anos é sempre avocada, mesmo que, até o presente momento, nada ateste a relação direta entre corrupção e sistema político.

Não obstante a discussão em torno da constitucionalidade da matéria, que é, de fato, controversa, é indispensável pautar o debate, mesmo que embrionariamente, sob o viés da conveniência e oportunidade. Há que se asseverar a Constituição Federal como um instrumento de efetiva validade e, como tal, dela abstrair as saídas para os dilemas nacionais. Não há que se

¹¹⁴ Votação em lista partidária, voto distrital, financiamento público, cláusula de barreira, fidelidade partidária são alguns dos temas que estão na pauta na proposta de reforma política em debate no Congresso Nacional (PL 2679/2003), em substitutivo ao PL 5268/2001.

mutilar a Carta Constitucional, tornando-a um ser “esquizofrênico”, como alternativa às deficiências ou imprudências governamentais.

A Constituição funda o Estado Democrático de Direito e prevalece sobre os governos, regendo-os. As Cartas Constitucionais não devem estar à disposição das pretensões dos governantes, por melhores que sejam os interesses governamentais. Não se deve jamais sobrepor-se às normas supremas, sob pena de desfigurar toda a ordem estatal, retirando dos governos a própria força jurídica que os constitui e legitima.

O primeiro mandato do presidente Lula (2003 a 2006) atravessou seus últimos dias com um final melancólico, sob o ponto de vista constitucional. O que salta aos olhos é que parte dos escândalos envolvendo o governo federal caracterizou-se pela quebra da institucionalidade democrática, atacando frontalmente direitos e garantias fundamentais. Sem o menor pudor ético ou zelo republicano com a ordem constitucional democrática, os crimes se repetiram ao longo dos quatro anos de mandato. Isso torna cada escândalo mais grave, pois encontra no Estado brasileiro a sua maior vítima, configurando-se em verdadeiros crimes de lesa-pátria.

A explicação possível a esse fenômeno é um apego às práticas autoritárias que desacreditam o pluralismo político e, em última análise, a dinamicidade da vida social. Acreditou-se que era viável (e mesmo louvável, por se tratar de um líder messiânico) a perpetuação dos mesmos dirigentes no poder por muitos anos, pois se encontram ainda agarrados à crença (racional?) de que os governos das esquerdas são, efetivamente, o fim da história.

O que se tem evidenciado é um governo profundamente enraizado nas práticas delegativas. O Presidente Lula apressa-se em afirmar o

ineditismo de todos os bons resultados da sua gestão, negando a evolução histórica do país. Mais do que isso, apegando-se a uma certeza messiânica, acredita-se senhor dos destinos da nação, portanto autorizado a exercer as prerrogativas lícitas e ilícitas como se o fim fosse justificado pela sua exclusiva capacidade de administrar para todos, especialmente para os pobres.

A análise dos escândalos vivenciados e dos despautérios afirmados nos anos do primeiro mandato do presidente Lula indica a experiência de um governo com fortes posturas autoritárias. O apego à mitificação do *grande líder* (o presidente da República) como estratégia de manutenção do *status quo* “neopetista” aponta a necessidade de resgatarmos a essência da Carta de 1988: um Estado efetivamente democrático, fundamentado na cidadania, na dignidade da pessoa humana e no pluralismo político (art. 1º, II, III e V/CFB).

CAPÍTULO III

A DEMOCRACIA BRASILEIRA

3.1. A DEMOCRACIA NA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA: BREVE RELATO

A Constituição de 1988 representa um marco decisório na história constitucional republicana brasileira. Ela inaugura um novo Estado, dessa vez democrático e de direito. Em contraste com as demais Cartas Constitucionais do período republicano, que estabeleciam o regime representativo como forma de governo, sendo que desde a Carta de 1934 ficou devidamente consignado que “todos os poderes emanam do povo, e em nome dele são exercidos” (art. 2º)^{115 116}, a atual Lei Maior prescreve que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes ou diretamente, nos termos desta Constituição” (art. 1º, parágrafo único)¹¹⁷.

A Constituição de 1891, nascida sob o impacto da destituição da monarquia e instauração do republicanismo, bem como inspirada nos ideais federalistas trazidos da experiência estadunidense por Rui Barbosa, buscou implantar uma *República Federativa*, abrindo caminhos para a afirmação de direitos civis (destaca-se a importância atribuída ao instituto do *habeas corpus*),

¹¹⁵ BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organização do texto: Ronaldo Poletti. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001, p. 115. (Coleção Constituições Brasileiras, v. 3).

¹¹⁶ De igual modo, assim repetem as Cartas Constitucionais de 1937 (ainda que fosse uma Carta ditatorial), 1946, 1967 (preceito mantido pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969). A Constituição de 1891 limita-se a expressar o regime político adotado, qual seja a representação política, sem especificar a forma em que o Poder deveria ser exercido.

¹¹⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organização do texto: Caio Tácito. 5. ed. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2005, p. 63. (Coleção Constituições Brasileiras, v. 7).

sem, contudo, fazer qualquer menção à forma participativa de governo. Limitava-se, efetivamente, ao exercício representativo do Poder. Ainda assim, é possível identificar o importante avanço democrático dessa Carta na medida em que se tornou possível eleger os cargos de Presidente, Vice-Presidente, Deputados e Senadores.

A segunda Constituição brasileira, sob inspiração da Carta de Weimar, avançou significativamente no ideal democrático em razão de ter incorporado direitos sociais ao longo do seu corpo normativo. Centrada no paradigma da democracia social, o Texto de 1934 também provocou mudanças no que tange aos direitos políticos, assegurando alterações significativas na legislação eleitoral. Nesse sentido, tais modificações traduziram-se não só na implementação do sufrágio secreto, direto e universal, incluindo a ampliação do direito das mulheres ao voto, e a instituição da votação proporcional e também a adoção do estatuto dos partidos políticos.

Fato notório é a instituição de representantes classistas na Câmara dos Deputados, assim como a criação de Conselhos Técnicos, que deviam atuar como órgãos consultivos da Câmara dos Deputados em todos os Ministérios, possuindo, inclusive, poder de veto sobre a decisão dos ministros, em caso de parecer unânime emitido por seus membros. O que se configurava com esses institutos, todavia, era uma resposta à necessidade de afirmar um regime político nascido de uma drástica ruptura da ordem política, impondo uma derrota às oligarquias locais, especialmente nos Estados de São Paulo e Minas Gerais. Desse modo, pretendia-se concentrar poderes nas mãos do Presidente da República, Getúlio Vargas, a fim de controlar as forças da

sociedade, mesmo ao custo de intervenções em organizações partidárias e sindicais.

A Constituição de 1934, entretanto, não teve vida longa, em razão da tensão que pautava as relações políticas e sociais daquele momento histórico. A instituição do *Estado Novo*, em 1937, inaugurou uma ditadura civil no Brasil que, *per se*, representou um retrocesso à democracia brasileira.

A Constituição de 1937, fruto da instauração de um golpe de Estado, foi outorgada. De cunho deliberadamente autoritário, fortemente marcada pelo momento histórico da sua edição, a Carta em análise instituía excessivos poderes ao Presidente da República e, conseqüentemente, negava a divisão de poderes, embora existissem amesquinçados os Poderes Legislativo e Judiciário. Pelo art. 73, concebe-se o chefe do Poder Executivo como a “autoridade suprema, (*que*) coordena a atividade dos órgãos representativos, de grau superior, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional, e superintende a administração do País”¹¹⁸.

Ainda que em seu primeiro artigo estivesse consignado que o poder emanava do povo, efetivamente a Carta de 1937 prestou-se a legitimar um Estado ditatorial autoritário. Assim, diversas foram as restrições aos direitos e garantias individuais, tais como a subtração do Mandado de Segurança (constante da Carta de 1934, art. 102, § 21) ou a devolução de força normativa a institutos já então desprezados do ordenamento constitucional brasileiro, a exemplo da pena de morte para os crimes políticos (art. 122, 13, ‘d’ e ‘e’).

¹¹⁸ BRASIL. Constituição (1937). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organização do texto: Walter Costa Porto. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001, p. 88. (Coleção Constituições Brasileiras, v. 4).

Não obstante um extenso rol de direitos e garantias individuais (art. 122), que assegurava o direito à petição e à liberdade de associação, resultou inepto posto que, no mesmo artigo estavam consagradas a censura prévia, a obrigatoriedade de publicação de comunicados do Governo nos jornais, dentre outras limitações ao exercício de tais prerrogativas.

Por fim, é imperioso realçar que o art. 123 limitou o exercício das liberdades individuais à observância ao bem público, à necessidade de defesa, do bem-estar, da paz, da ordem coletiva, bem como da segurança da Nação e do Estado. Ou seja, em nada se justificou a garantia do gozo individual de direitos e garantias, senão em estrita limitação coletiva: a própria negação do que asseverou no corpo constitucional.

É importante salientar que é a Carta de 1937 a primeira a introduzir o plebiscito como instituto constitucional.¹¹⁹ Em seu art. 187 declara que “esta Constituição entra em vigor na sua data e será submetida ao plebiscito nacional na forma regulada em decreto do Presidente da República”¹²⁰. Contudo, ainda que isso pudesse representar qualquer avanço democrático, a não realização da consulta plebiscitária, o que seria bastante óbvio para um Estado de exceção, pôs fim a qualquer leitura graciosa daquele Texto.

Fruto de um período histórico bastante peculiar, a Constituição de 1937, de forte inspiração fascista, amargou a sua ruína a partir do fim da Segunda Guerra Mundial. Derrotados os ideais alemão e italiano, restou impraticável a permanência do Presidente Getúlio Vargas no Poder, sendo-lhe

¹¹⁹ Ressalta-se que, não obstante a opção constitucional pelo plebiscito, o instrumento apropriado ao fim específico de apreciação da Carta outorgada em 1937 seria o *referendo*.

¹²⁰ BRASIL. Constituição (1937). **Constituição da República Federativa do Brasil**.cit., p. 115.

imposta a deposição. Com ele, caíram as estruturas político-estatais montadas para perpetuar um Estado ditatorial, verdadeiro retrocesso na afirmação dos direitos humanos.

Com o claro intuito de pôr termo a uma estrutura estatal montada desde 1930, consubstanciada no excessivo controle do Estado sobre a vida política da sociedade, bem como na instauração de um regime de exceção, a Constituição de 1946 foi, sem dúvida, um instrumento de afirmação dos direitos políticos e direitos sociais. Trata-se de um Texto bastante avançado para a sua época, em termos políticos e técnicos.

Foram restabelecidas eleições diretas para a escolha do Presidente e Vice-Presidente da República, Deputados e Senadores. Ainda, foi restituída a harmonia e independência entre os três Poderes da União, sendo-lhes destinado igual tratamento, ao tempo que desapareceram órgãos estranhos a essa estrutura, a exemplo dos Conselhos Técnicos presentes na Carta anterior.

A Constituição de 1946 ampliou consideravelmente o rol de direitos e garantias fundamentais. Uma das grandes conquistas diz respeito à possibilidade de o cidadão recorrer ao Judiciário com vistas à proteção a direito próprio, ampliando a atuação cidadã no âmbito de um Poder até então arreado à participação popular (art. 141, § 4º). De igual modo, é salutar destacar o papel desempenhado pelo art. 134 ao assegurar a representação proporcional dos partidos políticos, após sufrágio universal, direto e secreto. Aliás, essa mesma Carta Constitucional inova ao garantir a liberdade de organização partidária, desde que o programa ou ação da agremiação não contrariasse o

regime democrático, “baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem” (art. 141, § 13)¹²¹.

Foi sob a égide da Constituição de 1946 que o país realizou o seu primeiro plebiscito. Com fundamento no art. 25 da Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961, que instituiu o sistema parlamentar de governo, ficou autorizada a realização da consulta plebiscitária para decidir sobre a permanência do parlamentarismo ou o regresso do regime presidencialista de governo. A deliberação popular pelo regresso das funções originárias do Presidente da República, e conseqüente destituição do Primeiro Ministro, foi plenamente atacada pelo Congresso Nacional, sendo transformada em nova Emenda Constitucional (EC nº 6, de 23 de janeiro de 1963).

A Constituição de 1946 prestou-se, com louvor, a afirmar a auspiciosa democracia brasileira, devolvendo ao povo certas prerrogativas de cidadania que lhes haviam sido abstraídas, ao tempo que assegurou importantes direitos civis e políticos. Sem sombra de dúvida, tal Carta representou um indispensável avanço no que tange ao regime democrático, especialmente após os lamentáveis anos de ditadura civil (1937-45).

Embora o país só passasse a ser regido por nova Constituição em 1967, por força do golpe militar de 31 de março de 1964 a Carta de 1946 perdeu muito da sua essência, e mesmo a sua eficácia original, em razão de sucessivas Emendas Constitucionais e Atos Institucionais. Por força do AI nº1, foi formalmente mantida a Carta anterior, porém, a partir de então, iniciou-se uma série de mutilações do seu corpo normativo, restando ao governo ditatorial

¹²¹ BRASIL. Constituição (1946). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organização do texto: Aliomar Baleeiro e Barbosa Lima Sobrinho. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001, p. 100. (Coleção Constituições Brasileiras, v. 5).

encaminhar ao Congresso uma nova proposta de Constituição de modo a consagrar a ordem política vigente.

A natureza ideológica e política do regime ditatorial instituído pelo golpe militar já estava evidente no preâmbulo do Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964. Em manifesto endereçado à nação, afirma:

“É indispensável fixar o conceito do movimento civil e militar que acaba de abrir ao Brasil uma nova perspectiva sobre o seu futuro. O que houve e continuará a haver neste momento, não só no espírito e no comportamento das classes armadas, como na opinião pública nacional, é uma autêntica revolução. A revolução se distingue de outros movimentos armados pelo fato de que nela se traduz, não o interesse e a vontade de um grupo, mas o interesse e a vontade da Nação. A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte. Este se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. Esta é a forma mais expressiva e mais radical do Poder Constituinte. **Assim, a revolução vitoriosa, como Poder Constituinte, se legitima por si mesma.** Ela destitui o governo anterior e tem a capacidade de constituir o novo governo. Nela se contém a força normativa, inerente ao Poder Constituinte. (...) **Fica, assim, bem claro que a revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação.** (...)”¹²²
(destaques acrescidos)

Deste modo, iniciou-se um processo de suspensão de garantias constitucionais ou legais e de direitos políticos, de cassações ilegítimas e arbitrárias de mandatos legislativos, excluída a sua apreciação judicial. Ainda,

¹²² BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 770-3.

ocorreu a extinção de partidos políticos e a introdução de eleições indiretas no país, dentre outras medidas que cerceavam ou denegaram liberdades públicas.

A necessidade de assegurar uma boa imagem do país no exterior, bem como de imprimir um rótulo de estabilidade política internamente, transmitindo a ambos uma falsa impressão de que se vivenciava um Estado democrático, forçou a elaboração de uma nova Constituição. Tal documento deveria, efetivamente, agregar os ideais do novo regime, ao tempo que assegurasse plenos poderes ao Executivo. Deste modo, num prazo limitadíssimo, com vistas a circunscrever o debate ao Parlamento enfraquecido pelos sucessivos atos de força, coincidindo com o recesso de final de ano, em 24 de janeiro de 1967 o Brasil passava a ser regido por um novo regime constitucional.

Naturalmente, sendo emanada de um governo ditatorial e profundamente autoritário, a Carta de 1967 representou um enorme retrocesso para a democracia brasileira. As atribuições do Poder Executivo foram infladas de tal modo que desidrataram as prerrogativas dos demais poderes. Ao Presidente da República destinaram-se poderes excessivos, a exemplo da possibilidade de edição decretos-lei, institucionalizando a ruptura da harmonia e equilíbrio entre os Poderes.

Centrado no paradigma da “segurança nacional”, conceito vago e impreciso, o governo utilizou o arbítrio como forma de exercício das prerrogativas estatais. Ainda que muitos direitos civis e políticos da Carta anterior tivessem sido mantidos, a bem da verdade, por força dos sucessivos Atos Institucionais e Emendas Constitucionais, além da própria natureza do governo instituído, restaram improfícuos.

No mesmo capítulo dos direitos e garantias individuais, não se esqueceu a Constituição de 1967 de asseverar, em seu art. 154, que “o abuso de direito individual ou político, com o propósito de subversão do regime democrático (*sic*) ou de corrupção, importará a suspensão daqueles direitos de dois a dez anos, a qual será declarada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador-Geral da República, sem prejuízo da ação cível ou penal que couber, assegurada ao paciente a ampla defesa”¹²³. Com isso, a própria Carta de direitos autorizava que se iniciasse um processo desregrado de punição à toda manifestação contrária aos ideais e práticas do regime militar, resultando na própria negação dos direitos e garantias individuais por ela assegurada.

Diversas foram as formas de se negar o exercício de direitos e garantias, de tal modo que, em 13 de dezembro de 1968, editou-se o Ato Institucional nº 5, representando o golpe de misericórdia nos fundamentos da democracia brasileira. Estava constituída, assim, a maior afronta aos mais basilares princípios do Estado de Direito, criando uma situação de mais absoluto desrespeito aos direitos fundamentais e à ordem jurídica de um país que já possuía uma consolidada história constitucional.

Em 17 de outubro de 1969, o governo editou a Emenda Constitucional nº 1, que provocou alterações na ordem constitucional inaugurada em 1967, acirrando a natureza autoritária do regime militar. É o que se depreende, por exemplo, do novo texto dado ao art. 153, § 11, que outrora prescrevia a aplicação da pena de morte apenas em caso de guerra externa.

¹²³ BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organização do texto: Themístocles Brandão Cavalcanti, Luiz Navarro de Brito e Aliomar Baleeiro. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001, p. 165. (Coleção Constituições Brasileiras, v. 6).

Pela novel redação, tal pena se igualava à prisão perpétua, banimento ou confisco, podendo ser aplicada em períodos de conflitos armamentistas ou, ainda, em casos de atos revolucionários ou subversivos. Produto disso foi a única condenação, na história da República, de um brasileiro à pena de morte. Teodomiro Romero das Santos foi condenado pelo Tribunal Militar da Aeronáutica por resistir à prisão e matar um agente do Serviço Secreto da ditadura.

O poder arbitrário desnudava, cada vez mais, a face violenta da sua política, revertendo-se no progressivo aniquilamento dos grupos de contestação. A Constituição de 1967, bem como o Ato Institucional nº 5 e as alterações produzidas pela Emenda Constitucional nº 1, resultaram no esfacelamento constitucional de ideais democráticos que embalaram a história republicana brasileira em favor da afirmação dos direitos e garantias fundamentais. Contudo, não foram capazes de conter por muito tempo o desejo de liberdade.

No final da década de 1970, e os anos seguintes, enfrentando uma ditadura desgastada econômica e politicamente, com o retorno de muitos cidadãos brasileiros exilados, graças à anistia (primeiro grande movimento de contestação à ditadura militar), movimentos sociais e religiosos, partidos de inspiração progressista, enfim, as organizações da sociedade civil fizeram ecoar no Brasil gritos em favor da redemocratização, de eleições diretas e de uma nova Assembléia Constituinte. O país atravessava um dos seus momentos mais difíceis, mas certamente um dos mais promissores em sua história constitucional.

“O período de transição da ditadura militar instalada em 1964 para Nova República foi, certamente, o mais doloroso de todos quantos a história marcou em nosso País. Da Monarquia para a República não se observaram excessos que registrassem, como neste período, a violência do poder autoritário, com presos políticos sem culpa formada, torturas nos cárceres, assassinios cometidos em todo o País sob a égide de uma doutrina de segurança que não era outra coisa senão a segurança do poder arbitrário fugindo ao debate público e à eleição do presidente da República, dos governadores e dos prefeitos.”¹²⁴

A sociedade organizada impôs importantes derrotas ao regime ditatorial militar. A campanha pela anistia, seguida pela articulação em favor de eleições diretas para Presidente e Vice-Presidente da República impulsionou um estado de permanente mobilização em favor dos direitos e garantias civis e políticas, econômicas, sociais e culturais. De certo modo, todos os segmentos da sociedade civil se organizaram para, num primeiro momento, afirmarem o processo de redemocratização e, noutro instante, o período constituinte, assegurarem direitos inerentes à sua categoria.

Efetivamente, a derrota dos militares, não obstante o desgaste econômico e político que o regime atravessava, representou uma vitória do povo brasileiro em favor dos direitos e garantias fundamentais, que, em análise mais acurada, são conquistas somente vivenciadas plenamente em um Estado Democrático. A luta em favor da afirmação de direitos é, destarte, a constante asseveração da democracia.

A conformação das forças políticas resultou, em 1985, na eleição de Tancredo Neves à Presidência da República que, em razão da sua morte, foi substituído pelo seu vice, José Sarney. Após mais de 20 anos, um civil

¹²⁴ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. cit., p. 444.

voltava a ocupar a chefia do Poder Executivo. Findava um período lamentável na história brasileira, ainda que não deva ser esquecido, que representa um legado à luta pela democracia e pelo respeito aos direitos humanos.

Pari passu, em 27 de novembro de 1985 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 26, foi atribuída ao Congresso Nacional, que viria a ser eleito no ano seguinte, a prerrogativa de elaborar a Constituição da *Nova República*. Em 1º de fevereiro de 1987 foi instalada a Assembléia Nacional Constituinte.

No âmbito da formulação do Texto constitucional, travaram-se inúmeras disputas de todas as ordens: ideológica, corporativa, religiosa. Enfim, a sociedade foi incorporada aos debates constituintes. Durante o curso dos trabalhos, das emendas apresentadas ao Relator, Senador Bernardo Cabral, 122 foram emanadas da sociedade civil, recebendo a designação de “emendas populares”.

“A iniciativa constituinte do povo por ensejo da elaboração da Carta contribuiu grandemente para legitimar a função daquela assembléia, que logrou ao mesmo passo assegurar a continuidade dessa participação pelas possibilidades formais de fazê-la exequível, conforme se infere do teor do art. 14 da Constituição.”¹²⁵

Em 5 de outubro de 1988 foi promulgada a atual Constituição da República Federativa do Brasil, inaugurando o Estado Democrático de Direito. Tal Carta, fortemente marcada pelo momento histórico de asseveração de direitos, representou um grande salto qualitativo na afirmação dos princípios da democracia, instituindo novos paradigmas de Estado, ampliando conceitos (tais

¹²⁵ BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 5. ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 478.

como a idéia de soberania), expandindo o catálogo de direitos e garantias, além de configurar um novo entendimento para a cidadania, submetendo-a à proteção internacional dos direitos humanos.

O preâmbulo da Constituição de 1988, seguido dos seus primeiros artigos, encarregou-se de apresentar o perfil da organização estatal que se instituía a partir de então. Nesse sentido, afirma a construção de um Estado Democrático destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais (incorporando, deste modo, a construção histórica em torno dos direitos econômicos, sociais e culturais) e individuais (aqui entendidos como direitos civis e políticos), bem como da liberdade, da segurança, do bem-estar, do desenvolvimento, da igualdade e da justiça como valores supremos da ordem estatal. Além disso, apresenta como fundamentos da República os princípios da cidadania, da dignidade da pessoa humana e do pluralismo jurídico, dentre outros, reafirmando a natureza tributária dos mais elementares valores de uma ordem política democrática.

Pela primeira vez, tem-se a ampliação do entendimento do que sejam os direitos e garantias fundamentais, incorporando a concepção contemporânea de direitos humanos. Assim, dilata-se o rol de direitos civis e políticos, com a incorporação de novos institutos, tais como o *habeas data*, seguido de extensa relação de direitos sociais, afirmados a partir da indivisibilidade e interdependência dessas prerrogativas como componentes de uma mesma gramática política.

Por força do art. 5º, § 2º, tem-se a abertura do Texto Constitucional à força protetiva do direito internacional dos direitos humanos, além de reconhecer a unidade axiológica e teleológica dos princípios

constitucionais enquanto diretrizes essenciais à afirmação do Estado Democrático de Direito, fundado num extensivo catálogo de direitos e garantias fundamentais.

A Carta de 1988 apresenta uma nova configuração topográfica, o que auxilia a interpretação do seu conteúdo normativo enquanto compromissário de uma nova ordem político-estrutural do Estado brasileiro.

“Constata-se, assim, uma nova topologia constitucional: o Texto de 1988, em seus primeiros capítulos, apresenta avançada Carta de direitos e garantias, elevando-os, inclusive, a cláusula pétrea, o que, mais uma vez, revela a vontade constitucional de priorizar os direitos e as garantias fundamentais. (...) Os direitos e garantias fundamentais são, assim, dotados de especial força expansiva, projetando-se por todo o universo constitucional e servindo como critério imperativo de todas as normas do ordenamento jurídico.”¹²⁶

A “Constituição Cidadã”, como foi apelidada pelo Deputado Ulysses Guimarães, então presidente da Assembléia Nacional Constituinte, sensível à necessidade de assegurar proteção integral aos brasileiros, destinou capítulos próprios à proteção de direitos específicos de cada componente da sociedade. É o que se depreende da atenção destinada à comunicação social (Título VIII, Capítulo V), ao meio ambiente (Título VIII, Capítulo VI), à família, criança e adolescente, e ao idoso (Título VIII, Capítulo VII), aos índios (Título VIII, Capítulo VIII), dentre outros.

Enquanto instrumento de afirmação de uma forma de governo democrática, a principal inovação da Constituição de 1988 foi, certamente, a adoção do modelo semidireto, instituindo mecanismos de participação popular

¹²⁶ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o direito constitucional internacional**. cit., p. 33-35.

para a composição das decisões estatais, conforme se depreende do rol instrumental constante do art. 14. De igual modo, a mesma Carta apontou a necessidade de oitiva da população ao estabelecer, no art. 2º dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, a obrigatoriedade de realização de um plebiscito para definir a forma e o sistema de governo do Estado brasileiro.

A Carta de 1988 surge como um produto nascido das pressões populares por democracia e seus corolários direitos e garantias. Afirma-se, a partir dela, um Estado participativo que possui como alicerce os mais elementares princípios de soberania popular e participação política que ensejam uma ordem constitucional efetivamente democrática, transferindo às instituições e aos cidadãos a tarefa de concretizar os ideais que compõem e fundamentam a República Federativa do Brasil.

Por fim, é imperioso registrar que, ao longo da história constitucional do Brasil, nos espaços institucionais ou forjada nas estratégias golpistas, a participação permanente de um protagonista foi essencial à consolidação do Estado: o povo brasileiro.

Em toda a história brasileira, nos momentos em que as instituições políticas foram abaladas por quaisquer razões em detrimento dos interesses coletivos do povo, soube a nação afirmar os princípios e valores que asseveram seus direitos. Assim, é possível citar alguns exemplos: Cabanagem (Pará, 1835-1840), Sabinada (Bahia, 1831-1833), Balaiada (Maranhão, 1838-1841), Revolta dos Malês (Bahia, 1835), Revolta Farroupilha (Rio Grande do Sul, 1835-1845), Canudos (Bahia, 1897), Revolta da Chibata (Rio de Janeiro, 1910), Coluna Prestes (1925-1927), Revolução Constitucionalista (São Paulo, 1932), Intentona Comunista (1935), Guerrilha do Araguaia (Pará, 1970-1975),

e, mais recentemente, Movimento das Diretas Já (1984) e o impeachment do então presidente Fernando Collor (2002).

Em todos esses momentos o povo brasileiro, costumeiramente (e equivocadamente) concebido como apático e indiferente à sua realidade política, soube demonstrar a sua força e, muitas vezes, afirmar o seu interesse. A atuação da cidadania representa a constituição de um outro agente político – o cidadão ativo –, capaz de se perceber titular dos destinos estatais e pleno por gozar de seus direitos e deveres.

3.2. A ESCOLHA CONSTITUCIONAL DE 1988

A elaboração da Constituição deu-se num momento histórico de profunda riqueza político-conjuntural, seja na ordem interna quanto na ordem internacional. A afirmação de direitos civis e políticos, em especial na América Latina a partir dos processos de redemocratização que atravessaram parte dos seus países, por exemplo, serviu de intenso estímulo à elaboração doutrinária em torno das questões políticas que os ventos da década de 1980 anunciavam.

“No plano da filosofia política, o tema da cidadania sintetiza as demandas dos conceitos centrais da filosofia política nos anos 70 – a justiça – e nos anos 80 – a comunidade, revelando mais uma vez seu duplo caráter. Nesse plano, observa-se ainda uma tendência para ampliar as reflexões sobre o caráter político da cidadania: de um lado, desenvolvem-se análises das relações entre cidadania e identidade, em que se reexamina a cidadania como vínculo criado pelos Estados-Nação a fim de delimitar aqueles que estariam sujeitos a sua ordem; de outro, a cidadania é analisada como condição da democracia. Neste último ponto, aparece a preocupação em superar a aceitação passiva da cidadania,

principalmente por meio da participação política, gerando uma cooperação mais acentuada entre os cidadãos. Os meios estariam no desenvolvimento da democracia participativa, no ‘republicanismo cívico’ – que concebe a participação política como um valor em si mesmo – ou na ‘sociedade civil’, cujas associações podem ensinar as virtudes cívicas aos cidadãos.”¹²⁷

Assim, ancorada na necessidade de atribuir um conteúdo material ao conceito de cidadania, a Constituição Federal de 1988 inaugura seu texto normativo afirmando a instituição do Estado Democrático de Direito, explicitando que o fundamento do poder soberano pertence ao povo, devendo ser exercido diretamente ou por meio de representantes. Assim prescreve:

“Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...) Parágrafo Único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição.”¹²⁸

Pela primeira vez na história constitucional brasileira, a prerrogativa de exercer o poder soberano é compartilhada entre o seu titular e os representantes eleitos, ainda que em outras Cartas houvesse alguma referência à adoção dos instrumentos de deliberação semidireta das decisões estatais. É constituída a forma semidireta de governo, instaurando uma ordem política absolutamente nova para a cidadania brasileira.

¹²⁷ MAUÉS, Antonio Gomes Moreira. **Poder e democracia**: o pluralismo político na Constituição Federal de 1988. Porto Alegre: Síntese, 1999, p. 91-2.

¹²⁸ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. cit., p. 63.

Neste sentido, é perfeitamente possível afirmar que o constitucionalista de 1988 fez distinta escolha pela democracia participativa enquanto forma de governo do Estado brasileiro. Tal opção irradia sua força normativa para todos os entes federados, impondo o dever de compartilhar o poder entre governos e governados.

José Afonso da Silva sustenta posição contrária. Após discorrer sobre a democracia e sua forma de exercício, entende que o tratamento destinado aos partidos políticos significa uma opção do constituinte pátrio pelo modelo de democracia indireta:

“Podemos concluir este capítulo com a observação de **que os constituintes optaram por um modelo de democracia representativa** que tem como sujeitos principais os partidos políticos, que vão ser os protagonistas quase exclusivos do jogo político, com temperos de princípios e institutos de participação direta dos cidadãos no processo decisório governamental. Daí decorre que o regime assume uma forma de democracia participativa, no qual encontramos *participação por via representativa* (mediante representantes eleitos através de partidos políticos, arts. 1º, parágrafo único, 14 e 17; associações, art. 5º, XXI; sindicatos, art. 8º, III; eleição de empregados junto aos empregadores, art. 11) e *participação por via direta do cidadão* (exercício direto do poder, art. 1º, parágrafo único; iniciativa popular, referendo e plebiscito, já indicados; participação de trabalhadores e empregadores na administração, art. 10, que, na verdade, vai caracterizar-se como uma forma de participação por representação, já que certamente vai ser eleito algum trabalhador ou empregador para representar as respectivas categorias, e, se assim é, não se dá participação direta, mas por via representativa (...)).”¹²⁹ (*destaque acrescido*)

¹²⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 149.

Incorre em erro o insigne constitucionalista. Sendo correto afirmar que a existência de instrumentos de participação popular, *per se*, já configura o modelo semidireto de democracia, tão precisa é a assertiva do Parágrafo Único, art. 1º, ao assegurar a participação direta do povo na administração do poder soberano. Não implica, portanto, na afirmação de um modelo dúbio, que, em essência é indireto, limitando-se a autorizar a deliberação popular quando for conveniente aos titulares de mandatos representativos.

A Constituição atual não olvidou tratar com primor a representação política, reservando todo o Título II, Capítulo V, para cuidar dos partidos políticos. Foi-lhes assegurada a liberdade de formação, bem como autonomia para definir sua estrutura interna. As atividades partidárias foram limitadas àquelas que afrontam a soberania nacional, a ordem democrática, o pluralismo partidário, os direitos fundamentais, estando, ainda, proibidos de constituírem-se em organizações paramilitares e de receberem recursos financeiros de entidades ou governos estrangeiros ou de subordinação a estes.

A importância atribuída aos partidos políticos, pela Constituição de 1988, reforça o dever de observância ao princípio do pluralismo político, dotando-lhe de materialidade normativa. Por se tratar de uma democracia semidireta, a existência dos instrumentos elencados no art. 14 já faculta o seu exercício, desde que sejam atendidos os requisitos estabelecidos pela própria Constituição, ou em legislação ordinária, cujo papel será regulamentá-los, jamais amesquinhá-los.

Ademais, entendido o direito à participação como direito fundamental, e ancorado no que preceitua o art. 5º, § 1º da mesma Constituição (*“As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm*

*aplicação imediata*¹³⁰), tem-se que a deliberação popular goza de auto-aplicabilidade. Portanto, não se assegura plausibilidade a qualquer entendimento que limite a prerrogativa de adoção dos instrumentos constantes do art. 14, bem como dos demais mecanismos de oitiva da cidadania esparsos ao longo do corpo constitucional.

3.3. DOS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: A DEMOCRACIA EM RECESSO

Com amparo no art. 14, tem-se como mecanismos de participação direta o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Ressalta-se que, conforme já indicado anteriormente, esses não representam os únicos instrumentos de decisão popular, podendo ser encontrados outros ao longo do próprio Texto constitucional ou, ainda, criados por disposição política dos governos.

Pelo Texto constitucional, o plebiscito será adotado por decisão exclusiva do Congresso Nacional (art. 49, XV, CFB) e será obrigatório para a deliberação de criação de novos Estados ou Município. Tem-se, portanto, uma deliberação discricionária dos congressistas, que deverão atentar à conveniência e relevância das matérias postas à apreciação do Poder Legislativo.

De forma bastante abreviada, a Constituição limitou-se a tratar do referendo ao explicitar, apenas, que a sua convocação será de competência exclusiva do Congresso Nacional.

¹³⁰ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. cit., p. 70.

No que tange à iniciativa popular, a Constituição foi mais cuidadosa, prescrevendo, em seu art. 27, § 4º, que a lei disporá sobre a utilização do presente mecanismo no processo legislativo estadual. Também, em seu art. 61, § 2º, estabeleceu a forma de adoção desse instrumento. Assim, a Câmara dos Deputados apreciará o projeto de lei que estiver subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos em cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Efetivamente, o que se vivenciou na prática constitucional brasileira pós-1988 foi uma **democracia participativa em recesso**. Elevada à qualidade de norma constitucional, diretriz da atuação dos governos, a participação popular não obteve significativo avanço no desiderato de democratizar as deliberações estatais.

Além do plebiscito de 1993, cuja realização já estava estabelecida no próprio Texto promulgado em 5 de outubro de 1988, foi realizado apenas um único referendo, em 23 de outubro de 2005. Tal consulta destinou-se a deliberar acerca da proibição do livre comércio de armas de fogo e munição, cláusula pertencente ao Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826, de 22 de dezembro de 2003). Todavia, útil ressaltar que tal consulta ocorreu mais pela indisposição do Congresso Nacional em enfrentar o *lobby* das indústrias armamentistas, do que pela intenção dos congressistas em auscultar a opinião da nação brasileira.

A própria regulamentação constitucional do art. 14, III, presente no art. 61, § 2º, cria obstáculo à adoção da iniciativa popular. Calcula-se que sejam necessárias mais de 1.200.000 assinaturas, posto que, atualmente, o

número de eleitores chega a quase 126 milhões.¹³¹ Para um país de dimensão continental é, no mínimo, irrisório imaginar a participação ativa da cidadania na elaboração permanente de iniciativas legislativas! De igual modo, atribuir a prerrogativa de autorizar plebiscitos e referendos exclusivamente ao Congresso Nacional significou um grande entrave à atuação cidadã.

Além dos instrumentos de participação devidamente expressos no art. 14, é possível encontrar, ao longo do corpo constitucional, outros mecanismos de participação popular. Por esses caminhos, não é possível afirmar que a natureza democrática participativa da Carta de 1988 é negada por inteiro. Evidente que a adoção desses mecanismos não representa o avanço desejado, posto que as grandes deliberações estatais continuam distantes do povo. Todavia, são indispensáveis ao amadurecimento da cultura político-democrática da nação.

Assim sendo, a Constituição estabelece, em seus arts. 10 e 11, a gestão participativa das empresas, incorporando as demandas dos trabalhadores nos colegiados dos órgãos públicos e instituindo representação classista nos espaços de deliberação.

No que tange à fiscalização das contas públicas, o art. 31, § 3º, assevera que a população terá acesso às contas dos Municípios. De igual modo, o art. 74, § 2º, estabelece que “qualquer cidadão, partido político,

¹³¹ O Brasil possui 125.913.134 eleitores devidamente habilitados a votar nas últimas eleições presidenciais, realizadas em outubro de 2006, segundo informações do Tribunal Superior Eleitoral (TSE – Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta de resultados eleitorais:** quadro geral. Disponível em: < <http://www.tse.gov.br/internet/index.html>>. Acesso em 13 abr. 2007).

associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidade perante o Tribunal de Contas da União”¹³².

Por força da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, o art. 37, § 3º, passou a prescrever a possibilidade de participação dos usuários no controle da administração pública, direta e indireta, a fim de garantir que sejam realizadas reclamações relativas à prestação dos serviços públicos, o acesso a registros administrativos e a forma de representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função no âmbito da administração pública.

O exemplo citado é bastante ilustrativo na medida em que demonstra que, por força de emenda à Constituição, é possível promover alterações positivas no sentido de aprimorar os mecanismos de participação popular. E, desde que não seja desvirtuada a essência constitucional, protegida pela petrificação de certas normas, é possível criar novos instrumentos constitucionais de deliberação popular.

A natureza democrática da Constituição Federal, cuja força normativa se impõe sobre os demais ordenamentos jurídicos, fez-se presente na legislação ordinária que cuidou de regulamentar os art. 182 e 183 da Carta Política. Assim, a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada *Estatuto da Cidade*, prescreve, em seu art. 2º, II e III, que a política urbana terá como diretrizes de execução, dentre outras, a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” e se realizará

¹³² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. cit., p. 116.

mediante a “cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social”¹³³.

Outros exemplos podem ser extraídos do corpo da Constituição, a exemplo dos arts. 194, VII, 198, II, 204, II, 206, VI. Ainda, podem ser reveladas novas formas de atuação cidadã, posto que estejam implícitos no Texto Maior. De igual modo, como forma de garantir a concretização da democracia participativa como instrumento de afirmação dos ideais que fundam e fundamentam o Estado Democrático de Direito brasileiro, torna-se imperiosa a criação de novos instrumentos de participação popular ou a facilitação da adoção dos já existentes, tornando-os acessíveis e rotineiros.

3.4. DA LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA À ALTERNATIVA DEMOCRÁTICA: O PROJETO DE LEI Nº 4718/2004

A regulamentação dos dispositivos constitucionais de democracia participativa, presentes no art. 14, I, II e III, coube à Lei 9.709, de 18 de novembro de 1998. Embora de boa técnica legislativa, a lei em nada contribuiu para a adoção do plebiscito, referendo e da iniciativa popular. Limita-se, exclusivamente, a repetir o que a Constituição já havia estabelecido, clarificando procedimentos pertinentes ao processo legislativo ordinário para a eventual prática dos instrumentos de participação. Sequer cumpre-se ao cuidado de reduzir a indefinição conceitual de termos como “acentuada relevância”, presente em seu art. 2º.

¹³³ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei 10. 257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 13 abr. 2007.

As deficiências da Lei 9.709/98 são gritantes, resultando, sob o ponto de vista político, numa inútil legislação.

Em recesso, a democracia participativa não logrou, ainda, transferir ao povo a possibilidade de deliberar sobre assuntos de relevância e interesse nacional. Por um lado, o Congresso Nacional, pouco afeito e disposto à distribuição de suas prerrogativas, permanece inerte na sua competência de autorizar plebiscitos e referendos. Por outro, uma legislação ordinária que em nada contribuiu para a concretização dos ideais que fundamentaram a elaboração da Carta Constitucional de 1988.

Restou à sociedade civil, mais uma vez, recorrer ao seu dever de zelo pelas instituições democráticas como forma de tornar exeqüíveis os preceitos de cidadania consagrados pelo art. 14 da Constituição Federal.

Por meio da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, a partir de proposta formulada pelo Prof. Dr. Fábio Konder Comparato, ingressou com uma Sugestão de Projeto de Lei com vistas à regulamentação do art. 14, suprimindo as lacunas existentes em razão da malfadada Lei 9.709/98.

Acolhendo a sugestão, transformada em SUG nº 84/2004, foi designada relatora a Dep. Luiza Erundina, que se posicionou favorável ao Anteprojeto de Lei, autorizando-o a constituir-se em Projeto de Lei.

Em 22 de dezembro de 2004, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, acatando deliberação da Comissão de Legislação Participativa, transformou a SUG nº 84/2004 no PL 4718/2004. Atualmente, o Projeto de Lei encontra-se em tramitação nas Comissões Permanentes daquela Casa Legislativa.

O citado Projeto de Lei 4718/2004 apresenta significativos avanços nas matérias de plebiscito, referendo e iniciativa popular. Destacam-se, para fins de análise, aqueles que suscitam maior importância ao modelo semidireto de democracia adotado pelo ordenamento constitucional pátrio.

A primeira grande contribuição apresentada pelo PL 4718/2004 centra-se na indicação de temas que podem ser objetos de deliberação plebiscitária (art. 3º, II e III), ao tempo que explicita matérias que suscitam obrigatória análise prévia pela população (art. 3º, IV e V, parágrafo único). Deste modo, estabelecem-se temas mínimos de relevância e interesse público, reduzindo a margem de discricionariedade do Poder Legislativo em autorizar a realização de plebiscitos.

De igual modo, estabelece matérias que podem ser passíveis de análise *post legem* (art. 8º), ao tempo que torna obrigatório o referendo popular para legislação que altera a ordem política nacional, desde que o texto não tenha sido objeto de iniciativa popular (art. 8º, parágrafo único).

Além de pugnar pela limitação do arbítrio do Congresso Nacional em autorizar a realização de plebiscitos e referendos, estabelece procedimento obrigatório para que se promovam alterações no sistema político pátrio. Deste modo, qualquer proposta de Reforma Política deverá, necessariamente, ser precedida de amplo debate nacional. Destarte, o Poder Legislativo estará impedido de atuar em causa própria, restringindo a sua prática legiferante aos desígnios daquele que legitima a sua existência e atuação, o povo soberano.

Ressalta-se, ainda, que qualquer alteração ou revogação de uma lei, cujo projeto seja originário de iniciativa popular, quando feita por lei cujo projeto não teve iniciativa do povo, deve ser obrigatoriamente submetida a

referendo popular, ampliando o rol de matérias que impõe compulsória deliberação *post legem*.

A iniciativa quanto à realização ou não de plebiscitos e referendos, cuja matéria não for de obrigatória deliberação popular, passaria a ser dividida entre o povo, a partir do mesmo critério estabelecido pela Constituição para a iniciativa legislativa (art. 61, § 2º), e um terço dos membros de cada Casa do Congresso Nacional.

Importa afirmar que o PL 4718/2004 não incide em inconstitucionalidade, posto que atribui a iniciativa a outros entes políticos sem, contudo, descuidar de manter a competência exclusiva do Congresso Nacional de autorizar a utilização dos instrumentos de deliberação popular. Iniciativa e competência de autorização não são sinônimos, restando ao Poder Legislativo à decisão política quanto a rejeição ou não da propositura. É o que preceitua os arts. 7º e 9º.

Em descompasso com a Lei 9.709/98, o PL 4718/2004 vincula as decisões emanadas da decisão popular à atividade legiferante, compelindo-a a atribuir validade e eficácia ao objeto deliberado. Assim, pelo art. 6º, § 3º, e art. 11, os Poderes competentes deverão adotar as providências necessárias à implementação da deliberação plebiscitária, inclusive, se for o caso, com a votação de lei ou de emenda à Constituição, bem como expedir decreto legislativo, declarando que o texto normativo, objeto do referendo popular, foi confirmado ou rejeitado pelo povo.

Pela Lei 9.709/98, a iniciativa popular que estivesse em consonância com os critérios de admissibilidade ingressaria no âmbito do Poder Legislativo seguindo as mesmas regras adotadas às demais

proposituras (art. 14). Nesse aspecto, o Projeto de Lei em análise avança substancialmente ao reconhecer que o princípio da soberania popular é superior ao princípio da representação política. Assim, assevera que o projeto de lei de iniciativa popular terá em sua tramitação, prioridade nas duas Casas do Congresso Nacional sobre todos os demais projetos de lei não apresentados sob o regime de urgência, previsto no art. 64, § 1º, da Constituição Federal (art. 14).

Outras iniciativas do Projeto de Lei 4718 são, igualmente, dignas de comentários e análise. No entanto, elucidadas as linhas gerais que resumem o PL numa primorosa contribuição à democracia brasileira, é válido pugnar pela sua aprovação nas Casas que compõem o Poder Legislativo nacional, ainda que seja possível antever dificuldades para alcançar esse desiderato.

Vivencia-se uma democracia em recesso. A cidadania, que outrora comemorava a afirmação de uma democracia semidireta, ressentia-se do ledor engano a que foi submetida, muito embora ainda seja possível recorrer a outras formas de participação e deliberação popular.

Com base na necessidade de ampliação do exercício da democracia participativa e do redimensionamento das bases da legitimidade estatal, passe-se à contribuição deste estudo à ampliação da participação popular no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

CAPÍTULO IV

AFIRMAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O desafio premente da atualidade política brasileira, no que se refere ao amadurecimento da sua democracia, diz respeito às formas de concretização das prerrogativas de participação popular inauguradas pela Constituição Federal de 1988. Importa reconhecer como legítimos os mecanismos de deliberação cidadã; mais do que isso, é imperioso torná-los exeqüíveis. Para tanto, impõe-se o enfrentamento aos obstáculos jurídico-políticos que compõem os espaços de convivência democrática, *locus* de realização do Estado.

A classe política brasileira é refratária à participação popular na deliberação dos assuntos estatais, uma vez que reconhece – e, de fato, o é – tal abertura como uma partilha do exercício do poder público. É por essa mesma razão que os avanços no campo jurídico-formal e doutrinário, assegurados a partir da afirmação de um ordenamento constitucional inovador e participativo, são de concreção limitada.

Após 18 anos de promulgada a Carta Constitucional, ainda não se assegurou satisfatória resposta à demanda por participação política. Ressente-se a ausência de um marco regulatório que penetre nas esferas dos três Poderes, autorizando a deliberação popular sobre assuntos de relevância e interesse nacional como forma de legitimação das bases democráticas brasileiras.

Além de ser forçosa a adoção dos já previstos mecanismos de deliberação popular, especialmente os presentes no rol do art. 14 da Constituição Federal, o debate não se encerra com a atuação no âmbito do

Poder Legislativo, quando convocado pelo Congresso Nacional. Nesse sentido, torna-se cogente que se simplifique a participação política no âmbito do Senado Federal, Câmara dos Deputados, Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores, ao tempo que se impõe a criação institucional de instrumentos de deliberação cidadã nos Poderes Executivo e Judiciário, institucionalizando a democracia semidireta em todos os espaços públicos de convivência democrática.

4.1. DEMOCRATIZAR O PODER EXECUTIVO: O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

A necessidade de democratizar o Poder Executivo possibilita a abertura de um espaço essencial ao debate acerca da participação política. Por um lado, tem-se a possibilidade de, voluntariamente, prefeitos e governadores ampliarem os cânones de deliberação popular com o objetivo de concretizarem o modelo semidireto de democracia nas esferas de suas competências. Por outro, aponta-se a possibilidade de institucionalizar instrumentos de atuação cidadã, tornando obrigatória a consulta pública ao titular do poder soberano para a elaboração de planos de governos e a realização de ações governamentais.

A possibilidade de democratização do Poder Executivo indica os orçamentos públicos como o elo que vincula povo, Estado e deliberação governamental. Pensar a sua abertura à deliberação popular é afirmar a ruptura das tradições políticas calcadas na concentração de poder e ausência de transparência administrativa. Tal modelo de gestão do bem público, invariavelmente, sempre deixou o povo à margem das decisões estatais.

Deste modo, tem-se, para que se possa avançar no Estado Democrático de Direito, a imperiosa necessidade de se promover a participação popular em sede dos orçamentos públicos, institucionalizando o Orçamento Participativo, tornando-o uma política de Estado, em detrimento da uma ação de governo.

4.1.1. O ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público adquiriu elevada importância após o aparecimento do Estado, assumindo-se como um mecanismo de controle do exercício governamental por todos os entes políticos, sendo preservada essa função até hoje. Destinava-se a limitar o poder do Estado, contendo gastos públicos e a sua atividade tributária. Mais precisamente, dedicava-se a assegurar as liberdades individuais. Ainda, o orçamento voltava-se a assegurar a expectativa de realização de políticas públicas e ações governamentais dos interesses gerais. Deste modo, a elaboração desse instrumento representava importante meio de moldar o papel estatal frente aos desígnios da população.

“O aspecto político do orçamento também revela a que grupos sociais são destinados os recursos e serviços públicos e que demandas são atendidas pela aparelhagem do Estado. O orçamento torna pública a atividade estatal, integrando o planejamento governamental, detalhando os objetivos e metas da administração pública, expondo para a sociedade o custo com que ela arca para a realização de

cada serviço e possibilitando, inclusive, o controle das atividades públicas.”¹³⁴

No caso brasileiro, há uma peculiaridade no que se refere aos orçamentos públicos. A estrutura política nacional, fortemente marcada pela concentração de poder, utiliza-se desse importante instrumento como uma peça destinada a assegurar os interesses dos agentes públicos envolvidos no jogo político. Recorrentemente, a liberação de verbas das emendas ao orçamento da União apresentadas pelos parlamentares servem como mecanismo de pressão do Poder Executivo sobre as bancadas da Câmara dos Deputados e Senado Federal objetivando a aprovação de projetos de interesse do Presidente da República.

“Contudo, em uma sociedade comandada por uma forte tradição autoritária e patrimonialista, como é o caso do Brasil, o orçamento público tem sido menos a expressão do contrato político do que a expressão da sua ausência. Critérios tecno-burocráticos prevalecem na definição do orçamento, critérios suficientemente vagos para permitir a privatização clientelista das decisões públicas que dizem respeito à distribuição dos recursos. Uma vez que o jogo político clientelista e os seus mecanismos de troca de favores controlam a implementação do orçamento, este revela-se uma ficção, uma prova chocante da discrepância entre o enquadramento institucional formal e as práticas reais do Estado.”¹³⁵

Ainda assim, o orçamento estatal constitui importante instrumento de controle da administração pública, bem como pode se revelar

¹³⁴ MINGHELLI, Marcelo. **Orçamento participativo**: uma leitura jurídico-política. Canoas: ULBRA, 2005, p. 49.

¹³⁵ SANTOS, Boaventura de Sousa (org). **Democratizar a democracia**. cit., p. 465.

como um indispensável mecanismo de aferição das demandas sociais por políticas e ações governamentais. Nesse sentido, é imperativa a preservação dos orçamentos enquanto o elo entre poder público e sociedade.

4.1.2. LOCALIZANDO A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO: AS CIDADES

O ambiente geográfico das cidades, hodiernamente expandidas, não comporta mais as mesmas formas de administração da política local de outrora. Vivenciam problemas de todas as ordens dado o crescimento vertiginoso das populações, a expansão desordenada do espaço físico, a profusão de culturas conflitando num mesmo *locus*, além do empobrecimento econômico do país que acentua as mazelas da maioria da população. Configura-se uma realidade absolutamente nova que impõe, invariavelmente, uma redefinição nos conceitos tradicionais de gestão urbana.

As cidades representam o espaço essencial de convivência democrática, posto constituir o ambiente de interação direta entre os sujeitos democráticos, que convivem e vivenciam diuturnamente os mesmos problemas sociopolíticos e culturais. É, portanto, nesse *locus* que se experimenta, primeiramente, a identificação do indivíduo enquanto um ser político que, a partir de perspectiva pública, assume-se como cidadão. As demais esferas de poder (plano estadual e nacional) são, num segundo nível, espaços de representação da condição local de cidadania.

A vivência política dentro da *polis* deve constituir espaço de experimentação do exercício da cidadania ativa, sendo indispensável à elaboração de instrumentos que facultem a população deliberar sobre os seus

interesses pessoais e suas expectativas públicas. Nesse sentido, é preciso unificar os agentes políticos que compõem o poder local em torno dos compromissos de participação popular no exercício do poder estatal. Para tanto, indica-se o orçamento público como o elemento que assegura o diálogo entre Poder Executivo, Poder Legislativo e os sujeitos democráticos em torno das decisões municipais.

Os municípios passaram a gozar, após a Constituição de 1988, maior autonomia de gestão, sendo-lhes asseguradas prerrogativas que se destinam à satisfação das necessidades próprias. Dentre elas, possui o Poder Executivo a competência de elaboração da proposta orçamentária, devendo, em seguida, submetê-la à apreciação do Poder Legislativo, que ao deliberar estabelece o equilíbrio e controle das atividades estatais entre os entes públicos. Assim, Prefeitura e Câmara de Vereadores asseveram a destinação e aplicação dos recursos públicos municipais, mantendo a população afastada do núcleo de decisão.

Calcada na necessidade de ampliar a participação popular no âmbito local, e ancorada nos princípios constitucionais, a administração pública da cidade de Porto Alegre (gestão 1989-1992) instituiu uma alternativa à exclusiva missão de elaboração do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, partilhando a sua atribuição com a população. Assim, por meio do denominado *Orçamento Participativo* (OP), tem-se a adoção de um importante mecanismo de participação política, capaz de incorporar os sujeitos democráticos no espaço estatal, redefinindo os papéis dos agentes públicos na gestão do bem coletivo.

“O orçamento participativo possibilita uma modificação substancial nas relações das pessoas com o Estado e o poder público. A proposta orçamentária deixa de ser um arranjo de interesses entre governo, grupos empresariais, especialistas e técnicos para se tomar uma decisão assumida pelo povo na sua dimensão verdadeiramente política e cultural. Começa a se democratizar radicalmente a relação do Estado com a sociedade civil; as pessoas não mais limitam sua participação política ao ato de votar em dia de eleição.”¹³⁶

4.1.3. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Pelo Orçamento Participativo, a população das cidades tem a possibilidade de instituir ações governamentais, opinando diretamente e a partir de seu interesse, na aplicação dos recursos públicos, total ou parcial, de modo a satisfazer a constituição de um espaço coletivo apropriado às realidades da gente que o compõe. Trata-se de uma forma de participação política que prioriza a deliberação popular no âmbito do Poder Executivo, favorecendo a democratização das decisões estatais.

O Orçamento Participativo possibilita a criação de um *locus* institucional, em sede do Poder Executivo, capaz de gerar um amplo diálogo entre os sujeitos democráticos, bem como de introduzir no âmbito dos espaços estatais os conflitos inerentes à vivência política. Desse modo, tem-se um ambiente propício à realização do conceito de democracia defendido nesse trabalho, posto que amplia a prática discursiva entre os cidadãos e valoriza o conflito como elementos indispensáveis à concretização do Estado Democrático de Direito.

¹³⁶ DUTRA, Olívio; BENEVIDES, Maria Victória. **Orçamento participativo e socialismo**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004, p. 8. (Socialismo em discussão).

Por dentro do Orçamento Participativo ocorrem os mais variados debates, uma vez que cada participante carrega consigo interesses pessoais e perspectivas próprias acerca da sua cidade. No espaço coletivo, tais anseios se diluem a partir da discussão entre os demais participantes e a favor da afirmação dos interesses coletivos da municipalidade. Da necessidade exclusiva, afirmam-se as discussões em torno do melhor interesse comum e prioridades que asseveram a construção de um ambiente urbano ideal para todos. Tem-se, assim, a construção plural de planos e ações governamentais capaz de revigorar a administração pública.

Com a participação popular na elaboração dos orçamentos públicos, passa-se a desenvolver planos de governo e ações governamentais a partir do real interesse público. Deste modo, de forma recíproca, tanto Poder Executivo quanto população passam a ser responsáveis por pensar a cidade, bem como pela gestão dos recursos municipais. Por meio desse instrumento, tem-se um exemplo acabado de co-responsabilidade administrativa, instaurando uma nova forma de administração pública. O povo, ao assumir a dimensão cidadã da vivência local, passa a ser protagonista das experiências políticas de seu espaço público mais imediato.

Salutar destacar a capacidade educativa do Orçamento Participativo. A elaboração dos orçamentos, via de regra, envolve indispensável domínio técnico e conhecimento acerca da realidade local. Assim, por meio do trabalho de formulação da proposta que será encaminhada ao Poder Legislativo, dialogam gestores públicos e população, contribuindo mutuamente para a afirmação da melhor aplicação dos recursos municipais.

Deste modo, o cidadão comum, que não tenha conhecimento técnico sobre orçamento e competências institucionais acerca de leis orçamentárias, passa a conviver com instruções apropriadas à formulação do orçamento público, tais como os regramentos constitucionais acerca da aplicação das finanças estatais (por exemplo, o art. 198, § 2º, que regulamenta a aplicação mínima dos recursos em ações e serviços públicos de saúde). Por seu turno, os técnicos, tão acostumados à vivência burocrática, passam a ter contato direto com a vida concreta de toda a comunidade, resultando na possibilidade de conhecer aspectos que, invariavelmente, não são incorporados aos procedimentos administrativos e ao processo legislativo.

Ademais, importante destacar que a potencialidade educativa do Orçamento Participativo contribui para a inversão das lógicas tradicionais que administração dos bens públicos:

“A própria dinâmica do Orçamento Participativo é dotada de grande potencial educativo, significando ganhos em várias dimensões da cidadania. Tal como concebido, o processo através do qual é elaborado permite que, a partir de demandas particularistas e através de um processo de filtragem e de negociações sucessivas, sejam discutidas questões mais amplas da cidade. Permite, ainda, a implementação de políticas redistributivas e compensatórias de solidariedade ante os mais necessitados que se diferenciam das tradicionais. Além disso, atingem-se frontalmente as práticas clientelistas de alocação de recursos. De fato, considera-se que o maior mérito do OP consiste em combinar as características democráticas e progressistas com a capacidade de competir vantajosamente com as práticas clientelistas. Tanto é assim que, naquelas municipalidades onde o Orçamento Participativo tem sido adotado regularmente, mesmo políticos de tradição clientelista vêm percebendo que contrapor-se a ele tem resultado em expressivo

ônus político.”¹³⁷

Os espaços de deliberação do Orçamento Participativo devem ser amplos e constantemente aprimorados pela própria sociedade que o compõe. Deste modo, afirma-se a potencialidade democrática desse instrumento de participação popular. Destarte, a vivência do OP é que assegurará a sua continuidade e aperfeiçoamento.

“As decisões que alteram a estrutura de funcionamento do Orçamento Participativo, bem como aquelas que orientam a administração pública, não possuem um critério de legitimidade racional-legal ou densidade jurídico-formal, ou seja, não emanam de órgãos estatais. São decisões geradas através de um processo discursivo elaborado na busca democrática de consensos políticos, gerando uma legitimidade política substancializada e não meramente procedimental. Esse processo gera um conjunto de regras que derivam do diálogo, das decisões elaboradas sob tensão e de consensos hegemônicos obtidos dentro desse mesmo espaço de participação. Elas surgem no processo conflitivo de comunicação de seus sujeitos na busca de consensos e não de normas jurídico-formais, cujo exemplo é o Regimento Interno do Orçamento.”¹³⁸

Tarso Genro, ex-prefeito de Porto Alegre, ao comentar a regulamentação do Orçamento Participativo, assim se expressa:

“Entretanto, a sua regulamentação não é feita por lei municipal, mas sim, pela própria sociedade, de maneira autônoma. O Orçamento

¹³⁷ AZEVEDO, Sérgio; FERNANDES, Rodrigo Barroso (orgs.). **Orçamento Participativo: construindo a cidadania**. Rio de Janeiro: Revan, 2005, p. 81.

¹³⁸ MINGHELLI, Marcelo. **Orçamento participativo**. cit., p. 98.

Participativo não é uma obra acabada, perfeita e indiscutível. Nem poderia ser, pois a avocação da perfeição seria expressão de autoritarismo e negação do processo dialético, de constante mutação e superação do novo sobre o velho que caracteriza os processos sociais. É com este entendimento que, todos os anos, o governo e a sociedade – por meio de uma Comissão Paritária – realizam um contínuo ajuste crítico. E o Conselho do Orçamento Participativo, de maneira autônoma, sem a tutela do Executivo (os dois representantes do governo não têm direito a voto) ou do Legislativo, discute e decide mudanças no regulamento do Orçamento Participativo, seu regimento interno, os critérios gerais de distribuição de recursos entre as regiões, os critérios técnicos e regionais. Afirma-se, assim, um processo de *auto-regulamentação* que empresta total ineditismo a esta experiência, contrapondo-se a sua pretendida ‘regulamentação’ por alguns vereadores.”¹³⁹

As experiências de realização do Orçamento Participativo em diversas cidades brasileiras têm indicado, como procedimento de ausculta da população, a divisão dos espaços territoriais municipais em *regiões*. Nesses, são realizados debates locais cujas propostas são encaminhadas à deliberação final nas Plenárias Regionais. De lá, passa-se ao passo seguinte que é a realização da grande *Plenária do OP*, que ganha maiores proporções, pois são compostas por delegados de todas as Plenárias Regionais. Enfim, delibera-se e são constituídas as sugestões que serão apresentadas à Câmara Municipal pelo Poder Executivo, instituidor da forma direta de elaboração do projeto de lei de diretrizes orçamentária. Assim foi a experiência, por exemplo, de Porto Alegre¹⁴⁰ e Belo Horizonte¹⁴¹.

¹³⁹ GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento participativo**: a experiência de Porto Alegre. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997, p. 48-9.

¹⁴⁰ MINGHELLI, Marcelo. **Orçamento participativo**. cit., p. 65-82.

Em São Paulo, durante a Gestão 2001-2004, a estrutura do Orçamento Participativo comportava a existência de um conselho eleito pelos delegados do próprio Orçamento Participativo e responsável pela elaboração do plano de obras e serviços nas áreas de saúde e educação. O Conselho do Orçamento Participativo (CONOP) era composto por 56 titulares e igual número de suplentes emanados da sociedade civil e do governo municipal. Todavia, destaca-se que o governo tinha assento, sem, contudo, ter direito a voto.

“Desde o começo, a Prefeitura defendeu que o orçamento participativo se constitua em um espaço público, não estatal. Isto é, o OP não é um braço da Prefeitura, mas um espaço de confluência do Estado e da sociedade civil e seus representantes. Sabe-se da força que o governo e seus representantes têm no Conselho, devido ao conhecimento global da situação do município e pelo fato de a população e sua representação - na maioria das vezes - enxergá-los e respeitá-los como poder. O fato da representação do poder público participar ativamente do CONOP mas sem direito a voto foi um desafio estimulador assumido pela atual administração, em nome da participação popular e da democracia. (...) Em São Paulo, resolveu-se seguir esse outro caminho para fortalecer o pólo da sociedade civil representado pelo Conselho e para poder servir melhor de instrumento de gestão pública compartilhada entre Estado/Sociedade.”¹⁴²

A mesma experiência de São Paulo não ocorreu em cidades como Santo André, cujo modelo de gestão do OP era paritária, sendo os seus

¹⁴¹ AZEVEDO, Sérgio; FERNANDES, Rodrigo Barroso (orgs.). **Orçamento Participativo**. cit., p. 117.

¹⁴² SÁNCHEZ, Félix Ruiz. **Orçamento participativo: teoria e prática**. São Paulo: Cortez, 2002, p. 98. (Coleção Questões de Nossa Época; v. 97).

órgãos formados por representantes da sociedade civil e do governo, ambos como iguais prerrogativas.¹⁴³

Contudo, com vistas à ampliação da participação dos sujeitos democráticos nos debates do Orçamento Participativo, foi possível expandir as discussões para além da estrutura física da cidade, incorporando nas Plenárias os elementos culturais que compõem a comunidade. Assim, foram instituídas as Plenárias Temáticas, englobando temas específicos a elementos mais estruturais. Assim, o OP passou a aprofundar a discussão em torno do planejamento do município.

Das Plenárias temáticas, destaca-se, tomando a experiência de Porto Alegre para ilustrar, transporte e circulação, educação e lazer, cultura, saúde e assistência social, desenvolvimento econômico e tributação e organização da cidade, desenvolvimento urbano e ambiental.¹⁴⁴ Outros temas podem constituir comissões que, uma vez implementadas, poderiam contribuir enormemente para a consolidação do OP enquanto instrumento de deliberação popular: população GLBTT (gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais), juventude, população negra, população idosa, mulheres.

Cada um dos segmentos sociais tem muito a contribuir com a construção de uma cidade inclusiva e sustentável. Importa ao Orçamento Participativo, destarte, ampliar ao máximo a capacidade de incorporar nas discussões políticas todas as demandas específicas originadas no bojo da sociedade, afirmando, assim, o espaço de convivência democrática apropriado à realização dos ideais do Estado Democrático de Direito.

¹⁴³ BRANDÃO, Elias (org). **Orçamento participativo: avanços, limites e desafios**. Maringá: Massoni, 2003, p. 25.

¹⁴⁴ MINGHELLI, Marcelo. **Orçamento participativo**. cit., p. 70.

No embate das idéias no âmbito plural da convivência democrática, por meio de arranjos coletivos e convencimentos mútuos, podendo ser utilizado o escrutínio para dirimir maiores controvérsias, assevera-se a melhor construção da cidade para todos. Assim, deve-se assegurar a possibilidade de todas as demandas sejam apresentadas, desde aquelas que dizem respeito à necessidade de asfaltar uma pequena rua ou à urgência em se construir um hospital para atender a população de um bairro carente.

Os debates no âmbito do OP devem ser o mais variado possível. Para tanto, é indispensável a existência de uma estrutura mínima que favoreça a participação popular, desde regimentos internos das plenárias deliberativas até uma logística apropriada à divulgação e coordenação das atividades. Necessariamente, competirá ao Poder Executivo a responsabilidade por tornar exeqüível a realização coletiva do orçamento municipal.

O *quantum* destinado à deliberação popular deve ser decidido pela própria administração pública. O ideal é que a totalidade dos recursos financeiros seja posta à apreciação popular, como ocorria, por exemplo, no Orçamento Participativo de Campinas (SP)¹⁴⁵. Para tanto, nos espaços de deliberação, devem ser esclarecidas as receitas vinculadas e as que podem ser objeto de decisão da população. Nesse caso, podem ser criados, pelo próprio Poder Executivo, critérios que sirvam para definir o montante dos

¹⁴⁵ BRANDÃO, Elias (org). **Orçamento participativo**. cit., p. 32.

recursos que serão sujeitos à consulta dos munícipes, mantendo resguardada parcela de sua autonomia.¹⁴⁶

A realização do Orçamento Participativo, para que tenha êxito no desiderato de ampliar a democracia semidireta em sede do Poder Executivo, impõe algumas exigências de ordem prática.

A atuação cidadã e co-responsável na administração pública municipal traz a proeza de possibilitar a ocupação de todos os espaços urbanos, posto que o Orçamento Participativo deve pugnar pela ampla atuação de todos os sujeitos democráticos, mesmo que as deliberações finais sejam tomadas por representantes ou conselhos. Nesse sentido, é indispensável total transparência nos procedimentos, de modo a não promover exclusão de qualquer natureza (pessoas, idéias, propostas), permitindo a livre apreciação dos que se dispõem a discutir a sua cidade.

Assim, o OP não deve servir à instrumentalização dos interesses do Poder Executivo, de qualquer agremiação partidária ou entidade da sociedade civil. A realização de um orçamento efetivamente democrático exige, como situação *sine qua nom*, a transparência política e liberdade de atuação dos que se envolvem na deliberação participativa, ainda que a existência do debate plural implica a possibilidade de mútuo convencimento. O contrário é a própria negação da deliberação direta na condução orçamentária das cidades.

Ainda, cita-se como imperiosa necessidade à afirmação do Orçamento Participativo a abertura dos agentes políticos estatais à

¹⁴⁶ “Vale destacar a soberania do município de Vitória em 2001, em termos de orçamento participativo, quando aplicou 50% de sua destinação para o orçamento popular, em atendimento às solicitações das comunidades em reuniões de conselho comunitários.” (GONÇALVES, Hermes Laranja. **Uma visão crítica do orçamento participativo**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005, p. 115.)

deliberação popular, sem o qual todas as decisões tendem a ser inócuas. Implica afirmar que a oitiva da população não pode limitar-se a uma peça publicitária, devendo todos os esforços ser adotados no sentido de assegurar a co-gestão dos bens públicos municipais, realizando uma efetiva parceria entre sociedade e governo.

Um outro elemento diz respeito à realização das deliberações populares, ou seja, o Poder Executivo encontra-se vinculado a encaminhar as propostas emanadas do OP para a Câmara de Vereadores, em forma de projeto de lei de diretrizes orçamentárias. Ainda, uma vez aprovada a legislação, as disposições populares devem ser implementadas sob pena de perda progressiva da legitimidade dos organismos de deliberação pública e conseqüente enfraquecimento da democracia semidireta.

O Orçamento Participativo efetivamente constituiu-se, desde a experiência de Porto Alegre, num instrumento de democratização das relações de poder estabelecidas entre sociedade e Estado. Instaurou, deste modo, uma forma eficaz da população influir nas deliberações públicas, forçando a atuação comprometida dos governos a partir dos anseios diretamente emanados da comunidade. Ainda, contribuiu para a criação de uma cultura de controle sobre o funcionamento do Estado, impondo maior transparência na administração dos bens públicos.

Hodiernamente, o Orçamento Participativo já está presente em diversas administrações municipais, independente da orientação ideológica ou agremiação partidária que ocupa os postos de governo¹⁴⁷. Ele se expandiu e

¹⁴⁷ Do período 1997-2000, dos municípios com mais de 500 mil habitantes que adotaram o Orçamento Participativo, num total de 103, 52 deles eram administrados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), 13 pelo Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), e 2 possuíam administradores filiados ao antigo Partido da Frente Liberal, atual Democratas (DEM).

aprimorou, tornando-se uma experiência eivada de êxitos que, inclusive, pode servir de instrumento aos governos Estaduais. Com isso, além de dilatação da participação popular, ter-se-ia a possibilidade de afirmar a democratização dos orçamentos em níveis cada vez mais complexos, envolvendo mais sujeitos democráticos na vivência da deliberação pública.

4.1.4. DA AUTONOMIA À INSTITUCIONALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

As discussões em torno do Orçamento Participativo impõem um debate essencial: a autonomia do OP enquanto instrumento da sociedade destinado à co-gestão administrativa. Inicialmente, para a sua plena eficácia, é preciso disposição política para implementação da participação popular. Mas essa iniciativa do Poder Executivo não pode anular a possibilidade de auto-gestão da estrutura do OP, devendo, ainda, ser preservada em todos os momentos a liberdade de iniciativa e deliberação popular. Nesse sentido, emerge o debate em torno da possibilidade de institucionalizar tal instrumento, transformando-o numa política de Estado em detrimento de um mero plano de governo.

O pressuposto essencial ao debate quanto à institucionalização do OP centra-se na assertiva de que o Orçamento Participativo constitui um novo centro decisório de poder, não se confundindo com o espaço estatal institucional. Assim, tem-se um novo pólo irradiador de decisões políticas que pode possuir força suficiente para promover ações governamentais.

(TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. **Orçamento participativo**: condições de implementação, medidas de êxito e formatos de experiência. Instituto Polis, Versão preliminar, 2002, *apud* SÁNCHEZ, Félix Ruiz. **Orçamento participativo**: teoria e prática. São Paulo: Cortez, 2002, p. 40. Coleção Questões de Nossa Época; v. 97.).

Nesse sentido, a institucionalização do OP criaria um marco jurídico institucional, gerando a conseqüente vinculação das ações políticas dos Poderes Executivo e Legislativo às deliberações populares. Estar-se-ia assegurando a continuidade do Orçamento Participativo para além dos partidos e dirigentes públicos, configurando uma política de Estado com instrumental legal suficiente para asseveração da participação e execução das deliberações emanadas da vontade geral. Nesse aspecto, competiria, inclusive, o controle da legalidade dos atos por parte do Poder Judiciário, bem como do Ministério Público.

A autonomia preconizada ao Orçamento Participativo asseguraria liberdade de atuação da sociedade frente aos Poderes Executivo e Legislativo, estabelecendo um efetivo equilíbrio entre ambos. Pugna-se por anular a possibilidade de hipertrofia da influência de qualquer dos poderes sobre a população ou frente ao outro Poder. Situações, por exemplo, como o veto pelo prefeito de uma proposta emanada do OP pode representar o estreitamento das relações políticas entre sociedade e Estado. Para tanto, requer a existência de regras para que possam contribuir para coexistirem com alteridade e harmonia entre os diversos elementos sociais que compõem o espaço público.

Também, a institucionalização do Orçamento Participativo asseguraria o efetivo cumprimento das competências dos Vereadores, cuja função primordial é legislar em favor dos interesses locais, ainda que a conduta parlamentar da realidade brasileira seja, em sua maioria, baseada no clientelismo que configura uma atuação parlamentar em que benefícios são assegurados em troca de apoio político.

Embora a própria experiência do OP seja capaz de desnudar gestos e posturas de todos os sujeitos democráticos, posto que se ampara no diálogo como elemento motriz do processo de participação popular, as relações de força entre os entes públicos e sociedade civil são bastante alteradas quando da abertura unilateral do Poder Executivo para a participação popular. Importa, por seu turno, afirmar uma estrutura participativa verdadeiramente voltada à afirmação dos princípios de soberania popular e pluralismo político, em detrimento do desequilíbrio entre os poderes instituídos.

Uma importante preocupação quanto à institucionalização do Orçamento Participativo diz respeito ao risco de burocratização e, portanto, de “engessamento” da autonomia do Orçamento Participativo. É, de fato, uma situação que requer muita inquietação. Porém, caberá à sociedade civil assegurar um diálogo suficientemente profícuo, capaz de afirmar uma estrutura participativa para a criação dos institutos oficiais do OP, tornando-o efetivo instrumento de promoção da cidadania política dos sujeitos democráticos.

Algumas cidades já possuem um sistema participativo de elaboração dos orçamentos públicos institucionalizado, tais como Porto Alegre/RS (Art. 116, § 1º, Lei Orgânica Municipal), Vitória/ES (Lei 5.165/2000) e Serra/ES (Lei 1.788/1994).

Ademais, é imperioso afirmar o Orçamento Participativo como instrumento complementar das atividades dos Poderes Executivo e Legislativo. Mais uma vez importa asseverar que o exercício dos mecanismos de deliberação popular não implica na negação de quaisquer dos Poderes ou

prerrogativas estatais instituídas. Essa errônea idéia serve, exclusivamente, para afirmar posturas contrárias à ampliação da atuação cidadã nas deliberações estatais. Assim, tanto o Poder Executivo quanto Legislativo não se anulam ao reconhecer e legitimar as decisões emanadas das plenárias do OP, senão reafirmam-se como entes componentes de um Estado Democrático de Direito.

O Orçamento Participativo representa um importante instrumento de democratização do Poder Executivo, cujos efeitos repercutem na afirmação dos princípios de democracia semidireta que estão na base do ordenamento constitucional brasileiro. Constitui-se na combinação de participação e representação, ampliando as prerrogativas de interação entre cidadãos e governos no que se refere às deliberações políticas dos municípios e Estados.

Neste sentido, importa asseverar a importância da sua institucionalização de modo a torná-lo uma política de Estado, asseverando a sua existência em todas as esferas da administração pública direta, bem como a autonomia da sociedade civil na condução das deliberações populares. Ademais, pugna-se por afirmar a sua potencialidade de democratização do Poder Executivo, impondo aos prefeitos (e mesmo governadores) o dever de compartilhar as suas prerrogativas de governos.

O Orçamento Participativo é, portanto, a sinalização de que a população deve decidir acerca dos rumos do seu espaço público, sendo capaz de influir na estrutura política e cultural, de modo a afirmar uma sociedade pluralista.

4.2. DEMOCRATIZAR O PODER LEGISLATIVO: A SIMPLIFICAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

O Poder Legislativo é o espaço de maior potencial de participação, já que concentra em suas instâncias os três instrumentos de deliberação popular que compõem o rol do art. 14 da Constituição Federal. Assim, tanto plebiscito e referendo, quanto iniciativa popular de leis, quando exercidos, produzem seus efeitos sobre as decisões emanadas das casas legislativas. Não obstante, ainda que esse seja um *locus* em que a representação política pode estar condicionada ao exercício compartilhado de suas prerrogativas, está-se diante de um Poder bastante refratário a qualquer iniciativa que represente democratização da atividade legiferante.

Dois elementos dificultam a adoção dos instrumentos de participação popular em sede do Poder Legislativo: a exclusiva prerrogativa do Congresso Nacional em autorizar a realização de plebiscito e referendos (art. 49, XV) e o dificultoso procedimento adotado para a proposição de projetos de lei de iniciativa popular (art. 61, § 2º). Em razão desses arranjos institucionais tem-se obstruída a possibilidade de, efetivamente, o Poder Legislativo tornar-se um canal de acessibilidade à deliberação pública, auxiliando a democratização das decisões estatais.

Importa afirmar a necessidade de tornar exeqüíveis os instrumentos apresentados pela própria Constituição Federal, destinando-os à efetiva realização dos compromissos de cidadania assumidos entre a Assembléia Nacional Constituinte e o povo brasileiro, ao reconhecer a soberania popular como fundamento do Estado brasileiro, bem como ao adotar o modelo semidireto de democracia como fonte de legitimação democrática do

Poder. Para tanto, há que se produzir mudanças legislativas de modo a facilitar a adoção dos instrumentos de deliberação popular presentes, expressa ou implicitamente, ao longo da Carta Política de 1988.

Não obstante, é perfeitamente cabível asseverar a criação de outras iniciativas que possibilitem a simplificação da participação cidadã na composição das decisões das instituições políticas do nosso país. Sendo a cidadania um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 1º, III), todo esforço no sentido de afirmá-la representa, por consequência, a asseveração do próprio Estado brasileiro e, como tal, não deve ser amesquinçado, senão exaltado e incentivado.

4.2.1. COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

Objetivando a simplificação da participação política em sede do Poder Legislativo, a Câmara dos Deputados, por iniciativa da Dep. Luiza Erundina (SP), embasada no ideal de estreitamento dos vínculos entre a sociedade civil e o parlamento brasileiro, criou a *Comissão de Legislação Participativa* (CLP). Trata-se de um empreendimento de incomensurável louvor, posto atender a necessidade de aproximação entre a cidadania e os seus representantes.

Por meio da Resolução nº 21, de 30 de maio de 2001, que instituiu a Comissão Permanente de Legislação Participativa, as entidades da sociedade civil organizada estão autorizadas à propositura de sugestões de iniciativa legislativa. Por essa engenharia parlamentar de grande importância, a “Casa da Cidadania” possibilitou a diminuição da distância entre os

representantes e seus representados, no contexto de uma sociedade que se avoluma e torna-se cada vez mais complexa a cada dia.

Assim, tem-se institucionalizada uma real alternativa à adoção do instrumento da iniciativa popular de lei, constante ao art. 14, III, cujos critérios de admissibilidade são excessivos, tornando-o um mecanismo quase que inacessível. Por meio da Comissão de Legislação Participativa, assevera-se a possibilidade da população de dirigir-se diretamente ao Poder Legislativo para apresentar as demandas que lhes são próprias, exigindo atuação legiferante dos parlamentares.

Desde que atendidos os requisitos de acessibilidade, ou seja, a apresentação do registro da entidade, bem como do documento legal que comprove a composição de sua diretoria e indique os seus responsáveis legais, a Comissão de Legislação Participativa designa um de seus membros para assumir a relatoria da sugestão. Recebida a atribuição, o parlamentar analisa a proposição e emite parecer, que será encaminhado ao colegiado da CLP. Decidida pela aprovação do parecer, encaminha-se a propositura aos órgãos da Câmara dos Deputados que couber (Mesa Diretora, outras Comissões etc.). Assim, submete-se ao processo legislativo comum objetivando o desiderato de transformar aquela sugestão em deliberação estatal.

Não há tratamento diferenciado às matérias emanadas da Comissão de Legislação Participativa. As suas decisões emanadas, a partir de sugestões apresentadas pela sociedade civil, recebem a chancela institucional no âmbito da “Casa do Povo”, tramitando com força política idêntica às demais proposições.

Objetivando evitar a incidência de inconstitucionalidade, posto que a Carta Política já havia estabelecido critérios específicos para a iniciativa popular de leis, impondo limites materiais à alteração constitucional via resoluções ou leis ordinárias, as proposições encaminhadas à CLP recebem a denominação de *Sugestão*. Assim, a título de sugestão legislativa, os Deputados acolhem a proposta, designam relator e deliberam. Uma vez acatada, a sugestão transforma-se em Projeto de autoria da própria Comissão de Legislação Participativa.

Assim, por meio da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, a sociedade civil pode apresentar as demandas coletivas de qualquer natureza. Neste sentido, é facultada a sugestão de Projetos de Lei, Projetos de Lei Complementar, Requerimentos, Emendas a Projetos de Lei, Voto de Pesar ou Voto de Louvor. Ainda, de grande importância, a população fica autorizada a apresentar Emenda ao Orçamento, Emenda ao Plano Plurianual e Emenda à Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Pela natureza constitucional que estabelece a exclusividade parlamentar pela propositura, está excluída da prerrogativa cidadã a possibilidade de sugestões em matéria de Proposta de Emenda Constitucional (PEC), requerimento de criação de Comissão Particular de Inquérito (CPI), tão pouco Proposta de Fiscalização e Controle (PFC).

Neste particular, por meio de sugestões ao Orçamento da União, tem-se configurado uma forma de democratizar a aplicação dos recursos federais. Assim, ainda que seja possível elaborar uma proposta de *Orçamento Participativo da União*, nos moldes propugnados no âmbito das instâncias governamentais municipais e estaduais, a Comissão de Legislação

Participativa representa a simplificação da participação política em matéria de orçamentos públicos no âmbito federal. Avança-se, destarte, na idéia de Orçamento Participativo defendida no item 4.1. do presente estudo.

Das sugestões de Emendas às Leis Orçamentárias (incluídos aí o Plano Plurianual 2004/2007, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), totalizando 53 proposições populares, 40 delas foram rejeitadas¹⁴⁸. Das matérias aprovadas, assim se distribuem: 5 sugestões à Lei Orçamentária Anual, 1 sugestão ao Projeto de Lei de Revisão do Plano Plurianual, 7 sugestões à Lei de Diretrizes Orçamentárias.¹⁴⁹

Desde 2001 até 2006, 140 sugestões em matéria de orçamento federal foram encaminhadas à apreciação dos membros da Comissão de Legislação Participativa, tendo sido 46 delas aprovadas.¹⁵⁰

Das diversas sugestões apresentadas pelas instituições da sociedade civil organizada no ano de 2006, incluindo as propostas pendentes do ano anterior, totalizando, 213 matérias, 30 delas foram aprovadas, 40 prejudicadas e 14 rejeitadas. Ressalta-se que as demais 129 sugestões legislativas estão no aguardo de apreciação pelos membros da Comissão de Legislação Participativa.¹⁵¹

A criação da Comissão de Legislação Participativa representou um extraordinário avanço na afirmação da democracia brasileira. A possibilidade inaugurada com a simplificação da participação política sugere

¹⁴⁸ Ressalta-se que as rejeições a sugestões apresentadas à Comissão de Legislação Participativa são, comumente, fundamentadas em vícios formais insanáveis ou por inconstitucionalidades.

¹⁴⁹ COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA – CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório de atividades 2006**. Brasília, 2006. Relatório, p. 68.

¹⁵⁰ Idem, 2006, p. 68.

¹⁵¹ Ibidem, p. 30.

que a ampliação dos instrumentos de deliberação popular não se constitui em risco ao ordenamento constitucional, tão pouco acarreta dano às instituições representativas. Por seu turno, assevera o modelo de atuação cidadã na composição das decisões estatais como elemento de legitimação democrática do Estado brasileiro.

Importa, ainda, reconhecer a importância desse instrumento de deliberação política, posto tratar-se de uma Comissão Permanente, que compõe a estrutura legislativa da Câmara dos Deputados. Deste modo, é possível concluir que a simplificação da participação política, por meio da CLP, foi incorporada ao catálogo da cidadania brasileira, impondo uma nova gramática da participação popular, tendo a capacidade de ampliar o diálogo entre sociedade civil e Estado.

Não é por outra razão que iniciativas dessa ordem já foram adotadas por outros órgãos de representação, a exemplo do Senado Federal que incorporou a simplificação legislativa à sua estrutura interna, gerando a *Comissão Permanente de Direitos Humanos e Legislação Participativa*. Ademais, outras nove Assembléias Legislativas¹⁵² e mais 19 Câmaras de Vereadores¹⁵³ instituíram estruturas similares no ano de 2006.¹⁵⁴ A constatação de que outros órgãos legislativos já possuem uma estrutura simplificada de participação política afirma a possibilidade de que outros arranjos institucionais

¹⁵² Os Estados cujas Assembléias Legislativas já possuem Comissões de Legislação Participativa são Acre, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo (COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA – CÂMARA DOS DEPUTADOS. **A elaboração das leis ao alcance da sociedade civil organizada**. Brasília, 2006. Relatório).

¹⁵³ Das Câmaras Municipais que instituíram Comissões de Legislação Participativa, destacam-se as capitais Manaus (AM), Belém (PA), João Pessoa (PB), Natal (RN) e São Paulo (SP). Idem, 2006.

¹⁵⁴ Ibidem.

dessa natureza possam ser adotados em todas Câmaras de Vereadores e Assembléias Legislativas do país.

Não obstante esse primoroso avanço, ele não progrediu suficientemente de modo a abarcar a participação direta dos cidadãos e cidadãs como entes autorizados a acionar a Comissão de Legislação Participativa. A prerrogativa de provocar a atividade legiferante da CLP prendeu-se à perspectiva de fortalecimento das entidades da sociedade civil enquanto instrumentos de afirmação da própria democracia.

Tratou-se de um arranjo político que objetivava dirimir as resistências que, naturalmente, a criação da Comissão fez surgir dentro da Câmara dos Deputados. Havia, naquele momento, um temor de que a CLP pudesse enfraquecer o papel do parlamentar. Não obstante, restaram superadas as oposições e, ao mesmo tempo, limitado rol de legitimados à provocação das atividades legiferantes deste instrumento de simplificação da participação popular, a Comissão de Legislação Participativa.

Isto posto, tem-se a participação direta da cidadania limitada às ações das associações e órgãos de classe ou a entidades científicas e culturais, excluindo a participação individual dos cidadãos que compõem democraticamente a sociedade brasileira.

4.2.2. AMPLIAÇÃO DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA: A SUGESTÃO DE PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 234/2006

Em razão da necessidade de potencializar a atuação cidadã via os espaços institucionais do Poder Legislativo, o Instituto Ser Humano,

entidade da sociedade civil que atua na defesa dos direitos da população GLBTT paulistana, a partir de estudos desenvolvidos no presente trabalho, apresentou à Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados uma Sugestão de Projeto de Resolução que altera o rol de legitimados à propositura de iniciativas de legislação por meio da CLP, com o objetivo de tornar possível que o cidadão apresente as suas demandas, independente de associação a qualquer organização social.

O Instituto Ser Humano constitui-se, desde 2002, numa entidade da sociedade civil que atua na promoção da cidadania e defesa, proteção e promoção dos direitos humanos da população de homossexuais, lésbicas, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros da cidade de São Paulo. O seu trabalho possui destacada relevância, sendo desenvolvido em diversos espaços institucionais do município. Trata-se de uma entidade responsável pela realização de diversos projetos de cidadania, saúde, educação e geração de emprego e renda. Além disso, os seus diretores ocupam cargos em diversos conselhos consultivos do poder público municipal, a exemplo do Conselho Municipal de Atenção à Diversidade Sexual, órgão vinculado à Coordenadoria de Assuntos de Diversidade Sexual (CADS).

Pelo exposto, o referido Instituto presta imprescindível contribuição à defesa de direitos da cidadania GLBTT, constituindo-se numa importante entidade da sociedade civil paulistana que goza de legitimidade de ação em razão das suas iniciativas. Não obstante, reúne os elementos indispensáveis à propositura de sugestões legislativas à Comissão de Legislação Participativa. Assim, consciente da necessidade de ampliação dos cânones democráticos, em 31 de maio de 2006 protocolou na Secretaria da

Comissão de Legislação Participativa uma Sugestão de Projeto de Resolução que, após prévia análise dos requisitos de admissibilidade, recebeu a denominação SUG – 234/2006.

Tal propositura constitui a possibilidade de os cidadãos sugerirem proposições à atuação legiferante parlamentar. Não se está a negar a importância dos sindicatos e outras formas de representação social. Contudo, afirma-se a possibilidade de o indivíduo, portador de direitos inerentes à sua cidadania, que não se encontre vinculado a qualquer entidade, ser ouvido a partir de suas idéias, percepções de problemas, vivências e experiências do cotidiano político.

Ademais, é útil ressaltar que a Constituição Federal assegura, em seu art. 5º, XX, que ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado em qualquer associação, entidade ou sindicato. Ao mesmo tempo assevera a participação cidadã nas conduções da gestão do Estado sem a necessária filiação a qualquer organismo da sociedade civil organizada (a exemplo, dentre outros, do art. 194, VII).

Nesse sentido, a Sugestão de Projeto de Resolução apresentada pelo Instituto Ser Humano, em observância aos princípios constitucionais de participação política e soberania popular, possibilita a atuação direta dos indivíduos, aptos ao exercício dos seus direitos políticos, contribuindo para a realização das atividades legislativas da sua mais alta Câmara de representação. Essa, portanto, é a proposta aqui defendida para que seja possibilitada a democratização do Poder Legislativo.

A intenção do Instituto Ser Humano centrou-se na percepção da necessidade de diminuição da distância entre representantes e representados,

bem como a necessidade de ampliação da participação popular nos espaços institucionais, constituindo-se num constante desafio a ocupar a agenda política do Estado brasileiro. Nesse sentido, a Sugestão de Projeto de Resolução abre a possibilidade de o cidadão oferecer suas idéias e perspectivas legislativas à apreciação de validade e importância à maior Casa de Representação do povo brasileiro. Amplia-se o espaço de diálogo entre representantes e representados, resultando no amadurecimento da democracia, contribuindo para a formação política e cidadã dos indivíduos.

Acatada a sugestão, em 28 de junho de 2006, foi designado relator o Deputado mineiro César Medeiros (PT). Defensor da democracia participativa, o parlamentar prontificou-se a imprimir todos os esforços necessários à aprovação da SUG – 234/2006 na Comissão de Legislação Participativa. Desde então, em razão das eleições proporcionais realizadas naquele ano, a discussão em torno da sugestão foi suspensa.

Contudo, apurados os resultados eleitorais, o deputado não obteve êxito em sua tentativa de reeleição. Deste modo, sem que o relatório tivesse sido apresentado, a Sugestão foi devolvida à Comissão para encaminhamentos de praxe. Com o fim da legislatura, a SUG – 234/2006 foi arquivada, em observância ao art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Por força do Requerimento nº 497 da Presidência da Comissão de Legislação Participativa, em 1º de março de 2007 a Sugestão 234/2006 foi desarquivada, sendo designada relatora a Deputada Luiza Erundina (SP). Desde então, aguarda-se o relatório, observando-se o prazo regimental de 10 sessões para que os membros da CLP possam examinar a matéria.

O desafio agora é tornar viável a idéia contida na Sugestão de Projeto de Resolução n° 234/06, assegurando que a Câmara dos Deputados torne a participação dos cidadãos e cidadãs uma regra na atuação legiferante da Comissão de Legislação Participativa. Trata-se de afirmar a democracia tendo como pressuposto de validade a participação popular. Importa não apenas reconhecer o povo como titular do poder soberano, senão permitir-lhe que exerça com plenitude a sua condição de cidadania.

Ressalta-se que na reunião deliberativa da Comissão de Legislação Participativa, realizada em 28 de março de 2007, a ilustre Dep. Luiza Erundina apresentou requerimento de criação de um Grupo de Trabalho para estudar e propor mudanças no Regimento Interno da Câmara dos Deputados e no Regulamento Interno dessa Comissão no que tange às normas referentes à Comissão de Legislação Participativa. Tendo em vista a aprovação da requisição, é possível que a proposta da SUG 234/2006 seja analisada no âmbito desse GT.

Importa asseverar que a aprovação da SUG – 234/2006 não acarretará, necessariamente, num bloqueio das atividades legiferantes da Câmara dos Deputados e, mais precisamente, da Comissão de Legislação Participativa. A possibilidade de ampliação dos entes aptos à provocação da atuação legiferante da CLP certamente fará crescer as sugestões legislativas. Contudo, essa nova realidade não exclui a criação de regras auxiliares aos trabalhos da própria Comissão. Assim, é possível constituir critérios objetivos de admissibilidade, tais como apensar em uma só várias sugestões que apresentem a mesma matéria ou objeto. Trata-se de criar ou mesmo

transportar os já existentes procedimentos de filtragem das propostas que tramitam no Congresso Nacional.

Importante constatação da SUG 234/2006 diz respeito à prerrogativa de que qualquer entidade da sociedade da sociedade civil possa ingressar com uma sugestão legislativa, independente da necessária observância ao estranho instituto da *pertinência temática*.¹⁵⁵ Assim, a contribuição da Comissão de Legislação Participativa afasta qualquer tentativa de cerceamento das prerrogativas de atuação direta da sociedade asseguradas pela Constituição Federal, sendo preservado o princípio da soberania popular como vetor de definição de competência para a participação política.

O debate acerca da simplificação da participação política é, sem dúvida, o tema de grande relevância. Impõe-se a qualquer proposta de reforma do sistema político que, eficazmente, objetive promover as mudanças indispensáveis ao aperfeiçoamento dessas regras. Assegurar a participação popular nas decisões do Estado brasileiro é, portanto, o desafio político mais premente desse início de século.

Se outrora a participação política no âmbito do Poder Legislativo foi formalmente assegurada, sem que fosse garantida a concretização dos seus preceitos, a SUG 234/2006 propõe-se devolver ao povo a capacidade de deliberar acerca de temas legislativos que possuam importância e relevância à sua cidadania. Deste modo, a sua aprovação implicará no aprimoramento de um mecanismo primoroso de atuação cidadã em sede do Poder Legislativo, permitindo a sua democratização.

¹⁵⁵ A partir de uma construção jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal limitou a possibilidade de atuação da sociedade civil para a propositura de Ações Diretas de Inconstitucionalidade, exigindo a presença da *pertinência temática* para o exercício do controle concentrado da constitucionalidade das leis ou atos normativos. Essa matéria será objeto de mais acurada análise no item 4.3.2.2.1.

A aprovação da Sugestão de Projeto de Regulamentação 234/2006, bem como a sua replicação nas demais Casas Legislativas dos municípios e Estados, é um imperativo à afirmação dos princípios constitucionais de participação política e soberania popular. Destarte, asseveram-se os avanços indispensáveis para que se possa avançar no Estado Democrático de Direito brasileiro a fim de realizar seus objetivos fundamentais.

4.3. DEMOCRATIZAR O PODER JUDICIÁRIO: AÇÃO POPULAR DE INCONSTITUCIONALIDADE

A Constituição, enquanto instrumento definidor e formador do Estado, e a sua proteção, obtiveram grande notoriedade no século passado. A necessidade histórica de instituir um instrumento que assegurasse direitos e garantias individuais, bem como a separação das funções estatais entre diferentes Poderes, a fim de evitar o arbítrio na relação entre governo e governados, elevou as Cartas Magnas a um estado de superioridade dentro dos ordenamentos jurídicos, passando, inclusive, a fruir de rigidez normativa. A importância que passaram a ter na organização política das sociedades impôs a busca de mecanismos de amparo, resultando em diferentes modelos de controle da constitucionalidade de leis e atos normativos.

Já no século XIX os Estados Unidos da América desempenhavam um controle próprio da constitucionalidade das normas, sendo esse fruto da vivência jurídico-político da organização estatal americana. Entretanto, especialmente após a década de 20, com a influência advinda do pensamento kelseniano, a Teoria da Constituição e do Estado e a Ciência Política se

debruçaram na elaboração de um mecanismo estatal que melhor servisse à proteção das normas constitucionais. Especialmente após a II Guerra Mundial, cujo desfecho resultou em uma profunda alteração nas ordens jurídicas de diversos países, a Europa vivenciou a criação de diversas Cortes, cuja atribuição única seria a tutela da ordem constitucional.

“Atualmente não podemos mais conceber um sistema constitucional que não dê lugar a essa instituição e, na Europa, todas as novas Constituições prevêm a existência de uma Corte Constitucional. Entretanto, mesmo que a maior parte das Corte Constitucional situem-se efetivamente na Europa, mais precisamente na Europa continental, esta nova forma de justiça constitucional surgiu na América Latina e na Ásia, após instalar-se também na África”.¹⁵⁶

As necessidades que impulsionaram a estruturação do Estado moderno, outrora formuladas nos séculos das revoluções, atualizaram-se permanentemente, produzindo alterações substanciais no modelo estatal. Com a evolução do Estado legalista ao Estado Constitucional, tornou-se imperiosa a proteção da Constituição, culminando na criação de instrumentos de controle das leis, sendo a força normativa constitucional parâmetro obrigatório de verificação e legitimação.

“O valor original da civilização ocidental é a liberdade individual, partindo daí o seu vetor axiológico: a defesa da liberdade como condição da vida humana. Esse vetor será distorcido ou até quebrado, se a constitucionalidade não for controlada. Portanto, a mesma necessidade histórica que causou a escrita da constituição exigiu o controle de constitucionalidade, estabelecendo entre ambos

¹⁵⁶ FAVOREU, Louis. **As Cortes constitucionais**. Trad. Dunia Marinho Silva. São Paulo: Landy Editora, 2004, p.15.

uma relação de mútua dependência, em que a existência do controle depende de ser escrita a constituição e a eficácia da constituição depende de ser eficiente o controle.”¹⁵⁷

As Constituições do século XX, em especial, primaram pelo desenvolvimento de um organismo com a exclusiva missão de proceder ao controle e verificação da constitucionalidade de normas infraconstitucionais¹⁵⁸, sejam elas leis ordinárias, medidas provisórias, decretos legislativos, enfim, as espécies normativas primárias. A este instituto, convencionou-se denominá-lo de Tribunal (ou Corte) Constitucional¹⁵⁹.

Ressalta-se, contudo, que o controle de constitucionalidade das leis não compete exclusivamente a um órgão específico, sendo essa a característica de um modelo – o austríaco (ou concentrado). É possível haver a referida adequação das leis à Norma Maior a partir da atividade jurisdicional de

¹⁵⁷ BARROS, Sérgio Resende de. Simplificação do controle de constitucionalidade. In: **As vertentes do Direito Constitucional contemporâneo**. Coord. Ives Gandra da Silva Martins. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002, p. 294.

¹⁵⁸ Também, pode servir de objeto de verificabilidade qualquer ato jurídico que não tenha sido produzido por entes estatais – não sendo esses, todavia, objetos de controle por parte das Cortes Constitucionais, que exercem, exclusivamente, jurisdição sobre questões de natureza constitucional.

¹⁵⁹ Aqui nos filiamos à idéia de Hans Kelsen, segundo a qual o controle da constitucionalidade das leis não deve ser confiado aos mesmos órgãos cujos atos deverão ser fiscalizados, afirmando a necessidade da criação de uma instituição que centralize a jurisdição constitucional – o Tribunal (ou Corte) Constitucional. Contrapõe-se a Carl Schmitt, que, ao atualizar o pensamento de Benjamin Constant, busca fundamentar a tese de que deve assumir o papel de guardião da Constituição o chefe do Estado (no caso, o presidente do Reich). Kelsen contesta os diversos argumentos de Schmitt, afirmando, todavia, que, na essência, essa teoria prima pelo resgate de parte do poder perdido pelos monarcas na transição do Estado Absolutista ao Moderno. Para atenuar a contradição, Carl Schmitt tenta sublimar a função do rei, elevando-o a uma instância superior de poder, sustentando a sua neutralidade, o que se revela inconcebível para uma figura que gozava de tantas prerrogativas. Neste sentido, Kelsen reafirma o perfil político-jurisdicional da Corte Constitucional e a necessidade de preservar a sua independência a fim de se proceder à efetiva curadoria das normas constitucionais. (KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional**. Introdução, revisão e técnica de Sérgio Sérulo da Cunha. São Paulo: Martins Fontes, 2003. Coleção Justiça e Direito, p. 237-298).

diversos órgãos ou instituições, ou mesmo a partir de preceitos normativos presentes no corpo da própria Constituição.¹⁶⁰

Historicamente, firmaram-se três principais modelos de controle de constitucionalidade (Austriaco, Americano e Francês), desmembrando-se em diferentes sistemas a partir da forma em que foram recepcionados pelas Constituições de cada Estado. No Brasil, por exemplo, tem-se o controle misto em que coexistem os modelos difuso-concreto e concentrado-abstrato.

Importa ressaltar que o ato de controle é, antes de tudo, uma ação interpretativa da norma. Trata-se de um processo recíproco, uma vez que ao se interpretar uma norma ordinária, está-se interpretando, também, um preceito constitucional.

4.3.1. CONCRETIZAÇÃO DA NORMA JURÍDICA: A CONTRIBUIÇÃO DA HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL PELA SOCIEDADE ABERTA DOS INTÉRPRETES DA CONSTITUIÇÃO

“Até pouco tempo imperava a idéia de que o processo de interpretação constitucional estava reduzido aos órgãos estatais ou aos participantes diretos do processo. Tinha-se, pois, uma fixação da interpretação constitucional nos ‘órgãos oficiais’, naqueles órgãos que desempenham o complexo jogo jurídico-institucional das funções estatais. Isso não significa que se não reconheça a importância da atividade desenvolvida por esses entes. **A interpretação constitucional é, todavia, uma ‘atividade’ que, potencialmente, diz respeito a todos.**”¹⁶¹ *(destaque acrescido)*

¹⁶⁰ TAVARES, André Ramos. **Teoria da justiça constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 67.

¹⁶¹ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997, p. 24.

A experiência vivenciada pela Europa após a Segunda Guerra Mundial gerou uma descrença quanto à aplicação do método positivista, bem como quanto à possibilidade de restauração do jusnaturalismo.¹⁶² A falência do formalismo clássico propiciou a busca de um novo método de interpretação constitucional.

Em 1953, com a publicação de *Tópica e Jurisprudência (Topik und Jurisprudenz)*¹⁶³, do professor alemão Theodor Viehweg, construiu-se uma forma de pensar a hermenêutica constitucional a partir de problemas concretos. Buscou-se aproximá-la da realidade, em que seria possível abstrair *topoi*¹⁶⁴. Estes serviriam de base para a satisfação da demanda em análise, concretizando a norma. A Tópica tornou-se um instrumento capaz de reorientar a doutrina do Direito Constitucional.

Na perspectiva de “concretização” da norma constitucional, diversos foram os estudiosos que, aprimorando a Tópica de Theodor Viehweg, apresentaram contribuições à hermenêutica constitucional, dentre os quais se destacam Friedrich Müller, Konrad Hesse e Peter Häberle. De todas as importantes contribuições, certamente o método concretista da “Constituição

¹⁶² BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 454.

¹⁶³ VIEHWEG, Theodor. **Tópica e jurisprudência**. Trad. Tércio Sampaio Ferraz Júnior. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1979. Coleção Pensamento Jurídico Contemporâneo. v. 1. Co-edição com a Editora Universidade de Brasília.

¹⁶⁴ Segundo Viehweg, os topoi são referências indistintas a diferentes “objetos jurídicos, físicos, políticos e a muito outros de espécie diferente (...) partindo-se dele, pode-se obter um silogismo ou um entimema sobre objetos do Direito, como sobre outros pertencentes tanto à Física como a qualquer outra Ciência, ainda que estas disciplinas sejam, entre si, de natureza distinta. (...) Topoi são, portanto, para Aristóteles, pontos de vistas utilizáveis e aceitáveis em toda parte, que não se empregam a favor ou contra o que é conforme a opinião aceita e que podem conduzir à verdade.” (Idem, 1979, p. 26-7).

Aberta”, formulado por Peter Häberle¹⁶⁵ foi o que mais influência sofreu do pensamento tópico.

Peter Häberle partiu do pressuposto de que os métodos de interpretação tradicionais atuam num círculo fechado, segundo o qual somente podem proceder à concretização das normas constitucionais aqueles autorizados oficialmente, seja pela função inerente à atribuição que desempenham ou pela obrigação de atenção ao dispositivo legal. Neste sentido, reconheceu procedimentos formalistas que vinculam a atuação do intérprete. Contudo, constatou que a interpretação constitucional é elemento resultante da sociedade, sendo esta uma “sociedade aberta e pluralista”.

A fundamentação de Peter Häberle consiste no argumento de que “quem vive a norma acaba por interpretá-la ou, pelo menos, por co-interpretá-la.”¹⁶⁶ Da convivência interpretativa entre os entes autorizados oficialmente e os demais intérpretes decorre a necessária mediação entre o Estado e a sociedade, o que significa a democratização da interpretação constitucional. Ademais, o fato de as Constituições adotarem linguagem convencional resulta na possibilidade de a gramática constitucional ser compreendida por todos os potenciais intérpretes.

Ao analisar a teoria, já prevendo oposições e críticas doutrinárias, Peter Häbeler afirma que a ampliação do rol de intérpretes autorizados é um reconhecimento à necessidade de integrar toda sociedade ao processo de hermenêutica constitucional. Ao mesmo tempo, afirma que nenhuma

¹⁶⁵ Adota-se, no presente estudo, como fonte de estudo a obra “**Hermenêutica Constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição**”. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002.

¹⁶⁶ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**. cit., p. 13.

interpretação, mesmo a realizada pelos entes oficiais, dá-se afastada da realidade concreta, sendo por ela influenciada. “Essas influências contêm também uma parte de legitimação e evitam o livre arbítrio da interpretação judicial.”¹⁶⁷

Reconhece o autor a falta de organização e a espontaneidade da comunidade política como algo natural e inerente ao convívio social. Todavia, reserva aos princípios e métodos a função de contribuir para a disciplina e canalização das múltiplas formas de influência dos diferentes participantes do processo. A gramática constitucional, portanto, é o limite de atuação de todo intérprete, não sendo diferente para os componentes da *sociedade aberta*.

Conclui Häberle afirmando que a tensão advinda dos conflitos de interpretação é cogente aos métodos e participantes da hermenêutica constitucional, sendo indispensáveis à atualização e aprimoramento da teoria constitucional. Arremata, por fim, reconhecendo que:

“Consenso resulta de conflitos e compromissos entre participantes que sustentam diferentes opiniões e defendem os próprios interesses. Direito Constitucional é, assim, um direito de conflito e compromisso (*Konflikt und Kompromissrecht*).”¹⁶⁸

Numa relação recíproca, a hermenêutica constitucional ao mesmo tempo forma (constitui) e informa a sociedade em que opera. Ao interpretar a Constituição, está-se também interpretando e consolidando a própria comunidade política.

¹⁶⁷ Idem, 2001, p. 32.

¹⁶⁸ Ibidem, p. 51.

A interação entre todos os elementos sociais (classes políticas, associações, categorias profissionais, entidades não-governamentais, pessoas individualmente consideradas etc.), componentes de uma sociedade pluralista, é um processo contínuo e que, por força do sistema jurídico-constitucional (enquanto elemento regulador da vida política coletiva), envolve a todos. Por este motivo, a interpretação da Constituição não pode – e efetivamente não é – ser realizada exclusivamente por um pequeno e restrito grupo constituinte de uma *sociedade fechada*.

Pelo exposto na Teoria da Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição, não nos resta dúvida de que este modelo hermenêutico está apoiado no conceito de democracia semidireta para auferir sua legitimidade. Ou seja, ao preservar a interpretação em sentido estrito, realizada pelos autorizados oficiais, busca ampliar a toda sociedade o direito de exercer também a prerrogativa de interpretar e influenciar na condução jurídico-política do Estado.

Assim, pugna-se pela criação de um instrumento que propicie à sociedade aberta atuar na defesa de seus direitos e interesses. Estar-se-á promovendo o controle de constitucionalidade de ato jurídico por qualquer cidadão, aproximando-o da ordem constitucional, contribuindo para a consolidação, por conseqüência, do Estado Democrático Constitucional.

A este instituto jurídico atribui-se o nome de *Ação Popular de Inconstitucionalidade*.

4.3.2. DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO BRASIL: DÉFICIT DE CIDADANIA

O controle de constitucionalidade das leis no Brasil adota os modelos concentrado (ou austríaco) e difuso (modelo americano), resultando no chamado sistema misto. Ao longo da sua história, a ausência de alguns institutos originários do modelo americano no sistema pátrio, a exemplo do *stare decisis*¹⁶⁹, impulsionou o aprimoramento do sistema pátrio, outrora exclusivamente difuso, passando a incorporar elementos do modelo europeu.

4.3.2.1. DO CONTROLE DIFUSO: BREVES CONSIDERAÇÕES

Dada à inexistência de instrumentos que facultem ao cidadão peticionar contra um ato estatal que considere lesivo ao corpo normativo constitucional, senão por meio incidental ou em recurso extraordinário, torna-se indispensável destacar o importante papel que exerce o controle difuso para a garantia da Constituição.

Pelo controle difuso, qualquer indivíduo, em face de uma demanda judicial, pode argüir a inconstitucionalidade de uma legislação que julgue ferir preceito normativo constitucional e, conseqüentemente, esteja

¹⁶⁹ “É o *stare decisis* uma condição jurisprudencial natural ao *common law*. Nasceu com ele espontaneamente. Estendeu-se até onde ele se impôs. Assim chegou aos Estados Unidos. Originário de um tempo em que o latim ainda era a língua em que se comunicavam as ciências, inclusive o Direito, sua expressão completa é *stare decisis et non quieta movere*. Tradução literal: estar com as coisas decididas e não mover as coisas quietas. Vale dizer: juízes e tribunais inferiores devem *estar com as decisões* da Corte superior e *não mover as decisões pacificadas*. Ou seja: a jurisprudência pacífica tem um efeito vinculante. Mas, embora o juiz deva ser fiel às decisões precedentes, não alterando o que já é “a solução” para o caso, esse princípio – em virtude de sua própria natureza jurisprudencial – está sujeito à evolução histórica e até as contingências mais circunstanciais. Não é insuperável.” (BARROS, Sérgio Resende de. Simplificação do controle de constitucionalidade. In: **As vertentes do Direito Constitucional contemporâneo**. cit., p. 599-600).

obstruindo o exercício de direito subjetivo seu. É o único meio jurídico que aproxima o cidadão comum da curadoria da Constituição, sendo o mecanismo mais apto à defesa da cidadania contra atos normativos inconstitucionais.

Por intermédio do controle por via de exceção, exercido por meio do recurso extraordinário, tem-se uma mediação entre o poder político estatal e a sociedade civil. Representa, efetivamente, um instrumento de cidadania, resultando num reforço à democracia. Todavia, pelos requisitos de admissibilidade contidos no art. 102, III da Constituição Federal¹⁷⁰, tem-se limitada a participação dos sujeitos políticos no controle de constitucionalidade nacional.

Entende-se como exaustivo o rol de causas que autorizam a impetração de recursos contra decisões emanadas dos Tribunais inferiores, presente no art. 102, III. Assim, à controvérsia constitucional que não diga respeito a qualquer dos casos admissíveis, mesmo quando a demanda não se circunscrever à proteção de interesse subjetivo, resta-lhe negada a apreciação da jurisdição constitucional concentrada.

O controle difuso é, assim, um meio restrito posto que, para o seu exercício, é indispensável a existência de um processo judicial ordinário. De pronto, todo cidadão que não tiver a necessidade de recorrer ao Poder Judiciário para ver garantido direito subjetivo ou interesse geral (objetivo), mas que, ao interpretar a Constituição, sinta a necessidade de questionar lei ou ato normativo estatal ordinário, encontra-se efetivamente impedido.

¹⁷⁰ “**Art. 102.** Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: (...) III – julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida: a) contrariar dispositivo desta Constituição; b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal; c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição.”

O controle realizado por via incidental diz respeito exclusivamente às partes envolvidas no processo, devendo a demanda constitucional versar sobre o objeto da lide. Ademais, cumpre salientar os inúmeros inconvenientes do processo ordinário, tais como a excessiva morosidade no julgamento dos processos, deficiência na formação dos servidores e falta de estrutura técnica adequada à efetiva e satisfatória prestação jurisdicional.

4.3.2.2. DO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE

Por meio dos mecanismos inerentes ao controle concentrado, há que serem destacados os instrumentos processuais que mais se aproximam da probabilidade de participação popular na defesa da Constituição, muito embora efetivamente não autorizem o cidadão para o exercício de controle. Trata-se da *Ação Direta de Inconstitucionalidade* e da *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental*.

Os institutos da Ação Declaratória de Constitucionalidade e da Súmula Jurídica de Efeito Vinculante, sendo esta introduzida no ordenamento pátrio após a Emenda Constitucional nº 45, que reformou o Poder Judiciário, embora de singular importância ao ordenamento constitucional, não serão objetos de análise por não representarem mecanismos que facultem, sob qualquer hipótese, a participação política dos cidadãos.

4.3.2.2.1. DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ADIN

A Ação Direta de Inconstitucionalidade é um instrumento processual cuja competência originária e exclusiva para julgamento é do Supremo Tribunal Federal. Sua finalidade é sanar eventual inconstitucionalidade de uma lei primária. Tal julgamento desenvolve-se pelo processo objetivo, pois o objeto dessa ação é a própria lei, abstrativamente considerada. A decisão da Suprema Corte, tomada por no mínimo oito dos seus membros, possui efeito vinculante¹⁷¹ e natureza *erga omnes*. Não obstante, a Constituição Federal de 1988 consagrou importante inovação, ao ampliar os legitimados à propositura desta ação.

Até outubro de 1988 estava legitimado a propor Ação Direta de Inconstitucionalidade exclusivamente o Procurador-Geral da República. Atualmente, estão autorizados à propositura desse instrumento o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa de Assembléia Legislativa, o Governador do Estado, o Procurador-Geral da República. Ainda, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional, conforme preceitua o art. 103, da Constituição Federal.

Após a Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, incorporou-se ao texto constitucional algo que já era um entendimento unânime, inclusive consignado pela Lei n. 9.868, de 1999: ao se referir às

¹⁷¹ O efeito vinculante da Ação Direta de Inconstitucionalidade foi incorporado ao texto da Constituição Federal mediante a Emenda Constitucional nº. 45/04, de acordo com a nova redação do art. 102, §2º.

Mesas de Assembléias Legislativas e Governadores de Estado, está-se aludindo, automaticamente, à Mesa da Câmara Legislativa e ao Governador do Distrito Federal.

Ressalta-se, aqui, que a inclusão dos partidos políticos com representação no Congresso Nacional assegura a voz das minorias partidárias, que mesmo vencidas no processo legislativo, possuem representação política. Estabeleceram-se como instrumento de equilíbrio de forças no cenário político.

Ainda assim, não obstante o avanço de ampliar o rol de legitimados, o cidadão está cerceado na possibilidade de, diretamente, pleitear a inconstitucionalidade de um ato primário.

O Presidente da República e o Governador do Estado, embora lhes sejam atribuídos o dever de zelar pela constitucionalidade dos seus atos, a bem da verdade, ao exercerem as suas prerrogativas, estão mais preocupados em implementar um projeto próprio de governo. Muitas vezes, atos tidos inconstitucionais são emanados de suas decisões governamentais. O controle por via de ação fica, portanto, limitada à vontade discricionária desses sujeitos.

As mesas diretoras do Senado, da Câmara dos Deputados e das Assembléias Legislativas, agem a partir da conformação das forças políticas que compõem as suas Casas. Deste modo, embora prevaleça a idéia de representatividade da vontade popular, efetivamente a decisão desses entes em propor uma ADIN não é significativa da manifestação da vontade popular.

O Procurador-Geral da República goza de independência no exercício das suas funções. É um cargo ocupado a partir da nomeação do

Presidente da República, após escolha dentre os membros de carreira, devendo a sua indicação ser aprovada por maioria absoluta dos membros do Senado Federal. Embora esteja apto a receber representações de inconstitucionalidades (ou mesmo constitucionalidade) de atos normativos por qualquer pessoa, o que poderia representar uma via pelo qual se poderia exercer o controle concentrado a partir do próprio cidadão, o referido ente legitimado não está vinculado às propostas que lhe chegam, não havendo obrigação de propor ações de controle das leis junto ao Supremo Tribunal Federal.

Deslocando o foco dos entes estatais, à sociedade civil organizada também foi atribuída a faculdade de propor Ação Direta de Inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal. Neste sentido, destacam-se os partidos políticos com representação no Congresso Nacional e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional. Também o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, que merecerá análise em separado.

Pela natureza da composição dos partidos políticos, seus objetivos e convicções políticas, representadas em projetos ou planos de governo, com o fim específico de governar o Estado, está a representação de inconstitucionalidade prejudicada pelos interesses específicos de cada agremiação partidária.

Sendo plausível afirmar que os partidos representam os desejos políticos de boa parte da sociedade, há que se levar em conta a ausência de outros tantos na composição do Congresso Nacional¹⁷². Deste modo, é

¹⁷² Dos 28 partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE – Tribunal Superior Eleitoral). **Partidos políticos registrados no TSE.** Disponível em:

possível que determinados interesses sociais não se expressem no controle de constitucionalidade de leis por intermédio de partidos sem representação no Congresso Nacional.

Ainda, é salutar afirmar que grande parte da população não se encontra filiada a qualquer agremiação partidária, o que a exclui da possibilidade de, por meio deste legitimado, peticionar o interesse contra uma lei que julgue inconstitucional.

Compete também às confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional a faculdade de propor o recurso de controle de constitucionalidade pela via concentrada. Abre-se um profícuo espaço à participação da sociedade civil organizada, que possui relevante papel na proteção dos interesses públicos, bem como na defesa dos seus bens fundamentais. É ela que consegue, a partir da organização e capacidade de intervenção, contribuir efetivamente para o controle paraestatal das gestões governamentais, impondo aos governantes e representantes responsabilidades e obrigações.

Não obstante as conquistas advindas da atuação dessas organizações, há um elemento de acentuada importância que deve ser ressaltado. Trata-se do requisito da “pertinência temática” que se impõe como critério de admissibilidade da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

<<http://www.tse.gov.br/internet/index.html>>. Acesso em: 13 abr. 2007), apenas 19 possuem representantes na Câmara dos Deputados, sendo que 2 deputados federais encontram-se sem partido (CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Bancada dos partidos**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/deputados/bancadas>>. Acesso em: 13 abr. 2007). No Senado Federal, somente 12 partidos possuem representação parlamentar (SENADO FEDERAL. **Senadores (as) em exercício ordenados por partido/nome**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/senadores/senadores_atual.asp?o=2&u=*&p=*>. Acesso em 13 abr. 2007).

“A construção feita pelo Supremo Tribunal Federal quanto à demonstração, por alguns legitimados ativos do art. 103 da Constituição Federal da existência de uma ‘relação de pertinência temática’ não está bem definida no contexto dos processos objetivos. (...) A pertinência temática refere-se à necessidade de demonstração, por alguns legitimados, como entidades de classe e as confederações sindicais, de que o objeto da instituição guarda relação (pertinência) com o pedido da ação direta proposta por referida entidade.”¹⁷³

Sendo assim, está-se criando um obstáculo à possibilidade de atuação destas entidades. O que se revela uma inconstitucionalidade, uma vez que a Carta Magna de 1988 não estabeleceu qualquer critério de admissibilidade para a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade, senão a atuação em âmbito nacional. Uma interpretação constitucional que limita aquilo que a própria Constituição ampliou e consagrou como legítimo representa um equívoco. Neste sentido, confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional não estão autorizadas a pleitear a inconstitucionalidade de qualquer norma que julgue incompatível com ordenamento constitucional pátrio.

Contudo, não tem sido esse o entendimento do Supremo Tribunal Federal. A egrégia Corte julgou improcedente uma Ação Direta de Inconstitucionalidade ingressada pela Associação dos Magistrados do Brasil – AMAB, pleiteando a inconstitucionalidade do instituto *Ação Declaratória de Constitucionalidade*, entendendo não ter esse órgão legitimidade ativa *ad causam* para tal propositura.¹⁷⁴

¹⁷³ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. cit., p. 274-5.

¹⁷⁴ ADI 913 – MC.

Por fim, ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados é atribuída a missão de prosseguir na defesa do Estado Democrático e da Constituição. Ao longo da sua história, a OAB desenvolveu um papel importantíssimo na consolidação das conquistas advindas com a Constituição Federal de 1988. Essa prerrogativa visa, sobretudo, reforçar o controle de constitucionalidade das leis por um órgão que, embora de natureza classista, não se limita a atuar com vistas à proteção exclusiva dos seus interesses.

Ainda assim, mesmo reconhecendo como importante a prerrogativa concedida ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, entende-se que a possibilidade de participação do cidadão no controle concentrado das leis permanece excluída. Desde a promulgação da Carta Constitucional de 1988, o Conselho Federal da OAB impetrou 146 Ações Diretas de Inconstitucionalidade, o que representa uma média de 8,58 Ações Diretas de Inconstitucionalidade por ano. Importa afirmar que a atuação desse órgão, por mais relevante e louvável, é insuficiente à necessária atuação do cidadão, enquanto potencial intérprete da Constituição, não permitindo o exercício direto do controle concentrado de constitucionalidade.¹⁷⁵

É este o sentido que se deve ter ao analisar os novos legitimados à propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade: não obstante o reconhecimento da importância e imprescindibilidade de se alargar o rol de

¹⁷⁵ A cada ano oscila o número de Ações Diretas de Inconstitucionalidade impetradas junto ao Supremo Tribunal Federal pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Em 1988, após a promulgação da Constituição Federal, apenas uma ADIN foi ajuizada junto ao STF. No entanto, em 2000 foram propostas 20 ações, sendo esse o maior número em um ano. Até a presente data, por iniciativa do Conselho Federal da OAB, somente 9 Ações Diretas de Inconstitucionalidade deram entrada na Corte Suprema brasileira. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação direta de inconstitucionalidade**. Disponível em: <<http://gemini.stf.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=ADIN&s1=OAB&u=http%3A%2F%2Fwww.stf.gov.br%2FProcessos%2Fadi%2Fdefault.asp&Sect1=IMAGE&Sect2=THESOFF&Sect3=PLURON&Sect6=ADINN&p=1&r=0&f=S&n=&l=20>>. Acesso em 13 abr. 2007).

entes autorizados e os benefícios gerados por esse processo para a consolidação da democracia, em nenhum desses legitimados está atendida, com plena satisfação, a faculdade de o cidadão questionar a ilegalidade de um ato que afronte o Texto constitucional. Assim, ao ressaltar a referida ampliação como salutar, torna-se lamentável a ausência de um instrumento que contribua para o exercício efetivo de uma hermenêutica aberta a todos os potenciais intérpretes da Constituição.

4.3.2.2. DA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – ADPF

A Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF constitui-se num instrumento processual que visa a assegurar o cumprimento (ou reparação de lesão) de preceitos fundamentais da Constituição. Ainda, é recurso adotado quando for relevante o fundamento de controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluindo os anteriores à Carta de 1988. Uma vez julgada a referida Ação, a decisão terá eficácia *erga omnes* e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público. Portanto, por seu meio é reconhecida a primazia dos preceitos fundamentais, garantindo-lhes especial tratamento.

A Lei que regulamentou a aplicação da Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental, Lei nº. 9882/99, não obstante as divergências doutrinárias a respeito da sua constitucionalidade¹⁷⁶, afirmou como legitimados à propositura desse instituto os mesmo entes que estão autorizados à impetração da Ação Direta de Inconstitucionalidade. Pela própria

¹⁷⁶ BARROS, Sérgio Resende de. Inconstitucionalidade das Leis 9868/99 e 9882/99. In: **Revista Direito Mackenzie**. Ano 1. n. 2. São Paulo: Universidade Mackenzie, jan./jun. 2000.

natureza da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), tem-se um meio adequado à proteção dos preceitos fundamentais que poderia suprir, em parte, a necessidade de criação de um mecanismo que possibilite a atuação interpretativa direta dos cidadãos. Apesar disso, o §2º do art. 2º da referida lei, que outrora reconhecia a legitimidade para que qualquer pessoa lesada ou ameaçada de lesão por ato do Poder Público pudesse interpor uma ADPF, foi vetado sob o fundamento de que um acesso individual à Suprema Corte afigura-se incompatível com o controle concentrado de constitucionalidade, tal qual concebido no ordenamento jurídico pátrio.

Ao propor regulamentar um preceito constitucional novo, sem limites aparentes, furtou-se o legislador pátrio, ante a argumentação do veto, a consagrar uma novel possibilidade de melhor defesa da Constituição. Por seu turno, repetiu-se a restrição que possuem outros instrumentos de controle, limitando ainda mais a atuação cidadã na interpretação de atos normativos segundo os preceitos constitucionais.

Argumenta-se, a favor do veto, dentre outras razões, um possível aumento das demandas que aportariam no Supremo Tribunal Federal caso a população tivesse acesso direto ao controle concentrado de constitucionalidade das leis. Evidente que a questão da morosidade na prestação jurisdicional deve ser uma preocupação do conjunto da sociedade. Todos os mecanismos que, amparados pela Constituição, contribuirão para a celeridade processual e a diminuição do acúmulo de atribuições às Cortes devem ser aproveitados pelo ordenamento jurídico pátrio. Aliás, buscar alternativas para os problemas que tornam dificultoso o acesso à Justiça deve ser uma realização constante da doutrina, da jurisprudência e do Poder Legislativo. Contudo, a recusa de

instrumentos processuais indispensáveis à concretização de determinados direitos, a exemplo do amplo acesso ao Poder Judiciário ou a ampla defesa e contraditório, mesmo que o número de instrumentos recursais possa parecer demasiado, deve ser refutável em todos os seus aspectos.

Se é certo que o volume de processos que se acumulam diariamente nas mesas dos Tribunais, em todas as instâncias e jurisdições, é um entrave à realização do Direito, tão certo é que as garantias asseguradas pela Constituição a todos os cidadãos não podem sucumbir em favor da solução de um grave problema. Ampliar o rol de direitos, reconhecendo as necessidades inerentes à dignidade da pessoa humana, garantindo-lhes eficácia, possibilita a consolidação do Estado Democrático Constitucional de Direito. É necessário que se reconheçam alternativas viáveis à solução do caso em análise, mesmo que seja necessária a criação de instrumentos que filtrem o acesso da população ao controle concentrado das leis. Porém, jamais negá-lo.¹⁷⁷

Há, contudo uma incipiente possibilidade de participação popular no controle de constitucionalidade por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, que se encontra em dois momentos da lei que regulamenta esse instituto. Pelo art. 2º, §1º, havendo interesse, qualquer pessoa pode representar ao Procurador-Geral da República uma solicitação para que se proceda à arguição de descumprimento de preceito fundamental lesado junto ao Supremo Tribunal Federal. Contudo, a palavra final quanto à

¹⁷⁷ Um possível mecanismo que possa servir à diminuição do número de processos que se destinaria ao Supremo Tribunal Federal com o surgimento de uma Ação Popular de Inconstitucionalidade é a criação de requisitos de admissibilidade que levem em consideração, por exemplo, a relevância social da temática. Ainda, cita-se como eventual critério, o que a gravidade da violação ou da ameaça de lesão a direito pode representar para a ordem político-social do Estado ou para a realização da dignidade da pessoa atingida.

propositura caberá ao próprio legitimado ativo, uma vez que a legislação estabelece que “examinando os fundamentos jurídicos do pedido, decidirá do cabimento do seu ingresso em juízo”. Ora, não obstante a faculdade oferecida ao cidadão, seu interesse está limitado pela vontade discricionária do Procurador-Geral, podendo reverter-se inepta sua iniciativa. É o mesmo que se nota quando da propositura de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade via a provocação desse legitimado ativo.

Pelo disposto no art. 3º, V, há a possibilidade de impetração incidental de uma ADPF. Trata-se da chamada argüição incidental ou por derivação. Ao se exigir que a petição inicial comprove a existência de controvérsia judicial relevante sobre o preceito fundamental considerado violado, está, invariavelmente, referindo-se a um processo ordinário qualquer, cuja competência para o controle de constitucionalidade é difusa.

Assim, o cidadão, sentindo-se lesado em seus direitos fundamentais, a partir de processo judicial comum, poderá submeter a questão diretamente ao Supremo Tribunal Federal, sendo-lhe facultado, ainda, solicitar deferimento de pedido de liminar (art.5º, §3º). Deverá, para tanto, atentar-se para a necessária relevância do objeto apresentado a julgamento da Corte Suprema. Esse elemento pode representar um obstáculo à pretensão do particular, muito embora seja, talvez, uma necessidade que se impõe em favor da diminuição da sobrecarga processual que certamente ocorreria.

Neste caso de argüição incidental, apesar de ampliar a possibilidade de participação popular no processo concentrado de controle de constitucionalidade, incorre na mesma limitação do controle por via de exceção (difuso) ou do recurso extraordinário. Destarte, para provocar a atuação

jurisdicional do Supremo Tribunal Federal é necessário que o cidadão esteja demandando judicialmente, num processo previamente existente, sendo-lhe negado, a partir da sua interpretação consubstanciada nos princípios de uma hermenêutica constitucional aberta, a possibilidade de provocação direta do controle concentrado, o que poderia atribuir à sua demanda efeito vinculante e eficácia *erga omnes*.

Ressalta-se como relevante o art. 6º, §1º, da legislação que regulamenta a ADPF. No bojo do que preceituou a Lei nº. 9868/99, faculta ao relator, a fim de proceder ao seu melhor julgamento, entendendo necessário, “requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou ainda, fixar data para declarações, em audiência pública, de pessoas com experiência e autoridade na matéria”. Trata-se da incorporação da figura do “*amicus curiae*”, o que contribui para a aproximação desse instituto com a realidade social, não sendo, entretanto, suficiente para incorporar a participação popular ao processo interpretativo da Constituição Federal.

A regulamentação da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental representou um avanço para o sistema de controle de constitucionalidade brasileiro, sobretudo por pautar, como atribuição do Supremo Tribunal Federal, a devida atenção aos direitos fundamentais. Resta lastimar a limitação do legislador que não soube perceber a necessidade de incorporar aos institutos de controle concentrado a participação cidadã na defesa da Constituição.

Tal crítica pode ser perfeitamente estendida para a Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004. Ao silenciar sobre a faculdade

de participação direta dos cidadãos na defesa da Constituição, na perspectiva do controle concentrado, postergou indefinidamente a possibilidade de se proceder, no Brasil, uma interpretação constitucional a partir das necessidades da sua gente, expressa na defesa dos direitos que lhe são próprios.

Pelo exposto na presente análise do controle de constitucionalidade no Brasil, é possível afirmar a inexistência de mecanismos que, efetivamente, assegurem o pleno exercício da curadoria das normas constitucionais por todos os interessados. Onde parece haver pequenas prerrogativas, tais como a via de exceção presente no controle difuso, por seu turno, existe uma série de obstáculos ao desempenho da proteção da Constituição, limitando a possibilidade do cidadão atuar em favor do ordenamento constitucional pátrio. A um só tempo, concentra os poderes de controle no Supremo Tribunal Federal, seja por meio da sua jurisprudência, comprometida com a manutenção da realidade exclusivista ora em análise, seja por intermédio de reformas, a exemplo dos efeitos produzidos pela EC nº 45.

4.3.3. DO DIREITO COMPARADO

O Direito Comparado serve à doutrina e jurisprudência nacional como uma contribuição crítica à formulação dos seus institutos. Não obstante a constante rejeição de se criar, no direito pátrio, um mecanismo processual que autorize o cidadão a atuar na defesa da sua Constituição, a análise comparada permitirá compreender a importância destinada por outros ordenamentos jurídicos à prerrogativa de tornar o particular um legitimado à propositura de ações de controle de constitucionalidade concentrado.

Na Alemanha, o Tribunal Constitucional existe desde 1951, tendo a sua estrutura e normas alteradas por diversas reformas constitucionais ao longo da sua história. Dentre os instrumentos de controle de constitucionalidade de leis federais e atos administrativos, encontra-se o *Recurso Constitucional* que autoriza o cidadão a pleitear a inconstitucionalidade de uma norma que esteja ferindo direito fundamental seu.

Pelo *Recurso Constitucional*, qualquer pessoa que se sentir lesada pelos poderes públicos, cujos atos ocasionam prejuízo em suas garantias e liberdades individuais, é parte legítima à provocação da jurisdição do Tribunal Constitucional. Ainda, é possível que o cidadão conteste decisão emanada de um órgão jurisdicional que esteja em dissonância com a Constituição Federal Alemã, objetivando o cumprimento dos preceitos fundamentais.

Uma das restrições para admissibilidade do *Recurso Constitucional* encerra-se no prazo legal para a impetração do mesmo. Assim, uma vez que a inobservância de preceito fundamental encontra-se presente em uma Lei Federal, o cidadão terá o período de um ano para impetrar o referido recurso, a contar da data de entrada em vigor da norma tida como inconstitucional. Ainda, caso a agressão a direito individual seja emanada de uma decisão judicial ou aplicação de uma lei com fundamento em regra ilegal, o prazo para recorrer junto ao Tribunal é de 30 dias.

Um outro requisito legal para a admissibilidade do *Recurso Constitucional* diz respeito à necessidade do prévio esgotamento de todas as vias recursais. Porém, adverte Favoreu, recorrendo à Lei do Tribunal Constitucional Alemão, parágrafo 90, alínea 2:

“há entretanto alguns abrandamentos a essa regra de esgotamento das vias de recurso, principalmente quando sabemos de antemão que o recurso tem poucas chances ou ainda ‘quando tratar-se de uma questão de interesse geral ou se o demandante puder sofrer um grave e inevitável prejuízo se o caso for enviado aos juízes de direito comum’.”¹⁷⁸

Outros elementos são utilizados para estabelecer a admissibilidade do *Recurso Constitucional*, tais como a discricionariedade dos juízes em acatar ou não um recurso, procedendo ao seu julgamento, ou mesmo a não-vinculação da decisão do Tribunal ao requerimento que lhe é apresentado.

“Mas a influência dos direitos fundamentais e da jurisprudência que os interpreta seria menos forte se não houvesse um mecanismo que permitisse torná-la efetiva. De fato, o Tribunal Constitucional pode assegurar o respeito às suas decisões, graças ao controle por meio de remessa dos Tribunais das normas e sobretudo ao recurso constitucional, que permite a todos submeter a ele julgamento ou decisões administrativas que desprezem suas interpretações ou jurisprudência. Disso resulta grande unidade na interpretação dos textos constitucionais e, particularmente, daqueles relativos aos direitos fundamentais.”¹⁷⁹

Na América Latina a experiência de participação popular na proteção e curadoria dos preceitos normativos constitucionais não é novidade. A Colômbia, por exemplo, que possui um sistema de controle de

¹⁷⁸ FAVOREU, Louis. **As Cortes constitucionais**. cit, p. 69.

¹⁷⁹ Idem, 2004, p. 75.

constitucionalidade misto, assegura aos cidadãos o direito de questionar a legalidade de uma norma infraconstitucional. Desde 1910, o povo colombiano dispõe da *Acción Popular de Inconstitucionalidad* como mecanismo de controle de constitucionalidade das leis ordinárias. Por seu intermédio, qualquer cidadão pode demandar à Corte Constitucional, a qualquer tempo, contra normas que afrontem o corpo normativo da Constituição, propugnando pela retirada deste preceito do ordenamento jurídico. A decisão quanto à procedência da referida ação produz efeito *erga omnes*.

A adoção da *Acción Popular de Inconstitucionalidad* é saudada por juristas colombianos, que reconhecem em tal instrumento um motivo de orgulho:

“Uno de los mayores títulos de honor – si no el mayor – que pueden reclamar los juristas colombianos, es el de haber establecido en 1910, por primera vez en el mundo, la acción popular de inexecuibilidad de leyes inconstitucionales, teniendo la sentencia de la Corte declaratoria de inexecuibilidad efectos *erga omnes*.”¹⁸⁰

A possibilidade de participação popular no controle de constitucionalidade das leis presentes em ordenamentos estrangeiros representa a necessidade e, a um só tempo, a possibilidade de permitir ao particular exercer a defesa da sua Constituição, acionando os mecanismos pertinentes ao modelo concentrado de jurisdição constitucional.

Trata-se de recorrer a diferentes sistemas jurídicos para buscar elementos que possam cooperar para a alteração do controle de

¹⁸⁰ Pérez Escobar, Jacobo. **Derecho Constitucional Colombiano**. 5. ed. Santa Fé de Bogotá, Colombia, Ed. Témis, p.48. APUD: ALCALÁ, Humberto Nogueira. Los Tribunales Constitucionales de Sudamérica a Principios del Siglo XXI. In: **Revista Ius Et Praxe**. Ano 9. n. 2. Talca: Facultad de Ciencia Jurídicas y Sociales de la Universidad de Talca, 2003, p. 77.

constitucionalidade brasileiro. Assim, as contribuições dos institutos estrangeiros servirão para a verificabilidade da validade e viabilidade da ampliação dos legitimados à propositura do modelo concentrado de jurisdição constitucional em nosso ordenamento.

A ausência, no direito pátrio, de instrumentos tais quais os existentes em diversos países do mundo não é justificável, sendo explicável apenas como um meio de concentração do poder político, centralização das decisões estatais e diminuição da participação cidadã no processo de formação e defesa do sistema jurídico.

4.3.4. DA AÇÃO POPULAR DE INCONSTITUCIONALIDADE

A Ação Popular de Inconstitucionalidade consiste num instrumento que dispõe o indivíduo para exercer o direito de proteger o ordenamento constitucional, bem como assegurar o respeito e cumprimento de direitos e garantias fundamentais, seja por interesse próprio ou genérico. Por sua intervenção, qualquer cidadão que entender haver violação de preceito constitucional, ou que o mesmo esteja sofrendo ameaça de violação, por ação ou omissão, manifestada por leis ou atos normativos emanados dos poderes públicos, está autorizado a provocar a jurisdição do Supremo Tribunal Federal para que este, considerando procedente o pedido, evite ou repare o dano causado à Constituição.

Entende-se por *interesse genérico* (ou objetivo) todo aquele que, em atenção ao dever de guarda da Constituição Federal, buscar sanar ou reparar violação a preceito normativo contido no Texto Maior da qual o

indivíduo proponente não possui interesse imediato no resultado da ação. Protege-se, portanto, o ordenamento constitucional, não apenas direito subjetivo constitucionalmente reconhecido e/ou assegurado.

Não obstante a natureza subjetiva ou objetiva do pleito, deverá a Corte Suprema considerar os recursos que estejam em observância aos requisitos legais, julgá-los e, se necessário, declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato que esteja em desacordo com preceito normativo da Constituição Federal, adotando as medidas cabíveis para frustrar seus efeitos, segundo determinação constitucional.

Portanto, está-se legitimando o cidadão, por intermédio da Ação Popular de Inconstitucionalidade, havendo interesse subjetivo ou de proteção genérica ao ordenamento constitucional, à propositura do controle concentrado de constitucionalidade. Impõe-se ao Estado o dever de prestação da jurisdição constitucional a todos os indivíduos. Para tanto, o procedimento de adoção do instituto deverá atender requisitos formais pré-estabelecidos.

Assim, o processo objetivo, inerente ao controle concentrado de constitucionalidade, segundo o qual a lei deve ser objetivamente analisada e entendida como um elemento em si mesmo, abstrativamente considerada, deverá ser mantido. Eventuais interesses subjetivos devem ser afastados para que se possa analisar a procedência constitucional do pedido formulado na Ação Popular de Inconstitucionalidade. Deste modo, mesmo que o pleito tenha originado de manifesta vontade personalíssima, a partir da violação de preceito fundamental de natureza subjetiva, o julgamento da referida ação deverá ocorrer tendo como pressupostos exclusivos a lei ou ato normativo em análise e a Constituição Federal.

Ademais, desnecessária tal ressalva quando o objeto em apreciação pelo Supremo Tribunal Federal não tratar de interesse personalíssimo, porém versar sobre ação ou omissão legal, emanada dos poderes públicos constituídos, que afronte o corpo normativo constitucional.

Para que a Ação Popular de Inconstitucionalidade possua eficácia, autorizando o amplo exercício do controle de constitucionalidade das leis, é indispensável o imediato afastamento da “pertinência temática”, que restringe a atuação de alguns dos legitimados à provocação da jurisdição constitucional concentrada. Tal critério de admissibilidade é produto da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal segundo a qual, para a propositura da Ação Direita de Inconstitucionalidade¹⁸¹, é preciso haver relação entre a finalidade da instituição (quando de tratar de confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional) com o objeto do pedido. Se assim o for, estará o novel instituto, no que tange à defesa emanada de interesse genérico (ou objetivo), fadado ao fracasso absoluto.

A Ação Popular de Inconstitucionalidade também deverá servir para que seja proposta, desde que em observância aos requisitos legais, revisão ou anulação de Súmulas Vinculantes. A fim de assegurar a efetividade do controle difuso, poderá o cidadão apresentar a sua insatisfação quanto a um conteúdo sumular, uma vez que entender haver afronta à possibilidade de interpretação constitucional pela via de exceção. Protege-se, e se reforça,

¹⁸¹ Por dedução lógica, a “pertinência temática” também passa a ser critério de admissibilidade para a impetração da Ação Declaratória de Constitucionalidade, uma vez que a Emenda Constitucional nº 45 equiparou os legitimados à proposição da ADIN aos da ADC.

portanto, o meio que aproxima o cidadão do controle da constitucionalidade das leis quando da existência de uma litispendência processual.¹⁸²

Para que o cidadão possa valer-se da Ação Popular de Inconstitucionalidade para se defender de leis inconstitucionais e, ao mesmo tempo, defender a própria Constituição, é necessário o atendimento a certos requisitos de admissibilidade. Busca-se fortalecer todo o aparato estatal de controle de constitucionalidade de leis e atos normativos no direito brasileiro, bem como contribuir para a eficácia do mecanismo proposto e a viabilidade de atuação do Supremo Tribunal Federal.

A busca pela maior efetividade processual não deve estar dissociada de qualquer proposta que discuta o controle de constitucionalidade de leis ou atos normativos. Um assunto que sempre se impõe ao debate é a sobrecarga de processos que contribui para a morosidade da prestação jurisdicional de qualquer tribunal, especialmente da Corte Constitucional de um Estado, cujas atribuições de preservação da ordem político-constitucional redobram a necessidade de celeridade na sua atuação. Não foi por outro motivo que a Emenda Constitucional nº 45, dentre outras alterações, introduziu mecanismos que buscam reduzir o fluxo de processos que ingressam no Supremo Tribunal Federal, especialmente no que diz respeito ao Recurso Extraordinário.

Inicialmente, é imprescindível o prévio esgotamento de todas as vias recursais, ou seja, que tenham sido utilizados todos os mecanismos

¹⁸² A possibilidade de se proceder ao controle de constitucionalidade, formal ou material, de Súmula Vinculante, por meio da *Ação Popular de Inconstitucionalidade*, implicaria a revogação do disposto no art. 103 A, § 2º, da Constituição Federal (*Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004*), que afirma que a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocado pelos legitimados à propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

possíveis, não restando nenhum outro meio eficaz para sanar ou reparar ameaça ou lesividade a direito constitucional por lei ordinária ou ato normativo. É o que ocorre no direito alemão, que, por meio dos *recursos constitucionais*, respectivamente, faz-se preciso que sejam percorridos todos os meios legais que contestem a constitucionalidade de lei ou ato normativo. Essa é a regra.

Ademais, ainda sobre o esgotamento de todos os recursos possíveis, cumpre atentar-se para a preocupação de Favoreu, já exposta anteriormente. É imperiosa a quebra dessa regra quando o demandante vier a sofrer dano irreparável caso a ação ou omissão notadamente inconstitucional não seja contornada senão pela via da Ação Popular de Inconstitucionalidade, sem a devida e prévia atenção aos demais recursos.

Ainda na tentativa de encontrar uma solução razoável à diminuição do fluxo de processo sem, contudo, restringir a faculdade de atuação do cidadão no controle de constitucionalidade pela via concentrada, aponta-se a adoção do instituto da *repercussão geral*, introduzida no ordenamento pátrio pela já aludida *Reforma do Poder Judiciário*. O referido instrumento é inspirado no *writ of certiorari*, mecanismo norte-americano que permite um controle prévio de admissibilidade de recursos à Suprema Corte realizado pelos próprios *Justices*, a partir da discricionariedade atribuída aos mesmos, para este fim.

Objeto bastante controverso na doutrina, sobretudo após a edição da Emenda Constitucional nº 45, que pouco explicitou os critérios de sua utilização, reservando ao legislador ordinário a regulamentação do instituto, a *repercussão geral* pode servir de auxílio à admissibilidade da Ação Popular de Inconstitucionalidade.

Não obstante a abstratividade do termo, é possível estabelecer, mesmo que doutrinariamente, num primeiro momento, critérios mínimos que podem servir de subsídio à atuação do STF. Assim, àqueles assuntos pertinentes à garantia e o respeito aos direitos fundamentais, à alteração da ordem econômica e social, à ameaça à soberania nacional, bem como à preservação do meio ambiente, da ordem pública e da moralidade administrativa, enfim, temas que despertam interesse pela manutenção da ordem político-constitucional no conjunto geral da nação seriam passíveis da análise jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal.

Reconhece-se, ainda, a permanência da imprecisão quanto aos critérios definidores da ocorrência da *repercussão geral* para a admissão do instituto proposto – a Ação Popular de Inconstitucionalidade. Neste particular, e compreendendo a impossibilidade de se enumerar exaustivamente eventuais casos que suscitariam a presença de tal elemento, há que se admitir um mínimo de discricionariedade aos membros da Egrégia Corte. Todavia, torna-se oportuna, para o reconhecimento de tal prerrogativa, a imposição de limites, estabelecendo um pouco de segurança jurídica à atuação do cidadão.

Neste sentido, um primeiro critério é o estabelecimento de quorum mínimo para a admissibilidade do recurso a partir da *repercussão geral*. É o que estabelece o art. 102, § 3º da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 45, que exige a manifestação de dois terços dos membros do Supremo Tribunal Federal para a rejeição do Recurso Extraordinário quando da ausência do referido instituto. Por analogia, esta determinação pode ser estendida para a apreciação da admissão da Ação Popular de Inconstitucionalidade.

Além disso, toda decisão deverá ser devidamente fundamentada. Atende-se imposição do texto constitucional que, em seu art. 93, IX, afirma a obrigatoriedade de que todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos e as duas sentenças fundamentadas, sob pena de nulidade.

A discussão a respeito da admissibilidade de uma Ação Popular de Inconstitucionalidade, a partir do critério da *repercussão geral*, deverá levar em conta, exclusivamente, o caso concreto submetido à apreciação do Tribunal. Não se admite recorrer a qualquer critério limitativo, tal como a *analogia*. Está o juiz adstrito à apreciação do significado social que lei ou ato normativo em apreciação esteja produzindo no contexto político da nação ou de um grupo expressivo.

Admite-se, contudo, restrição quando o tema já tenha sido objeto de súmula vinculante, exceto para as ações que questionem a validade, formal ou material, das próprias súmulas. Ou, ainda, quando tiver sido objeto de alguma ação direta, cuja sentença já tenha sido proferida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.¹⁸³

Ressalta-se, porém, que quando um direito fundamental for objeto da Ação Popular de Inconstitucionalidade haverá a presunção tácita de incidência da *repercussão geral*. Implica afirmar que, em se tratando de garantia individual ou liberdade pública, presente em qualquer parte do ordenamento constitucional, implícita ou explicitamente, será presumível que a norma afetada por lei ou ato normativo repercute na proteção de todos os cidadãos que gozam dos preceitos violados ou em ameaça de violação. Neste

¹⁸³ TAVARES, André Ramos. **Reforma do Judiciário no Brasil pós-88**: (des) estruturando a Justiça: comentários completos à Emenda Constitucional nº 45/04, São Paulo: Saraiva, 2005, p. 102.

sentido, deverão tais direitos ser objeto do controle concentrado de constitucionalidade, sendo assegurado ao proponente da ação a prestação jurisdicional-constitucional.

Afasta-se, deste modo, a recusa à admissibilidade do controle concentrado motivado por um cidadão ou mesmo por um pequeno grupo de cidadãos. O caráter individualizado da propositura não nega a existência da necessária *repercussão geral*, uma vez que direito fundamental diz respeito ao interesse público de preservação dos direitos de cidadania assegurados pela Constituição. Daí a garantia especial de proteção que gozam tais preceitos, a exemplo da petrificação e aplicabilidade imediata de suas normas.

Por fim, deverão ser observados critérios formais de admissibilidade. Neste sentido, cita-se a necessidade de criação de prazos para a propositura de uma Ação Popular de Inconstitucionalidade quando da observância de leis ou atos normativos que violem preceito normativo constitucional. Assim, seja para discutir a constitucionalidade de uma lei ou ato normativo, a partir de interesse subjetivo ou genérico, seja para questionar a legalidade constitucional de uma súmula vinculante, caberá ao legislador ordinário a competência de regulamentar tal matéria. A inobservância deste dispositivo implica na recusa de admissão da ação proposta.

Neste diapasão, ainda como critério formal, a petição inicial da Ação Popular de Inconstitucionalidade deverá preencher todos os requisitos estabelecidos por lei ordinária. Assim, não havendo possibilidade de emenda ou vencidos os prazos de agravamento, será inadmissível o julgamento do mérito.¹⁸⁴ Um dos elementos que pode configurar como essencial à peça

¹⁸⁴ O mesmo deve ocorrer caso a petição inicial seja considerada inepta, não atendendo os requisitos legais presentes do art. 282, do Código de Processo Civil Brasileiro.

inicial é o dever do recorrente demonstrar, quando não se tratar da análise de direito fundamental, a *repercussão geral* das questões constitucionais discutidas no caso, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso.

O julgamento da Ação Popular de Inconstitucionalidade deve ser de competência exclusiva e originária do Supremo Tribunal Federal. A decisão definitiva de mérito da ação produzirá eficácia contra todos e efeito de natureza vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

Tem-se, portanto, a configuração de um instrumento que possibilitará a atuação do cidadão na defesa e proteção das normas constitucionais, conforme defendido por Häberle. A Constituição, uma vez protegida por quem também a interpreta no cotidiano da sua experiência política, o cidadão, consagra-se como o pacto fundacional da estrutura estatal, contribuindo mais ainda para tornar efetiva a democracia brasileira.

Além disso, a instituição da Ação Popular de Inconstitucionalidade, ao contribuir para o exercício dos direitos de cidadania, representa um estímulo à educação política dos indivíduos, possibilitando-lhes a efetiva atuação na esfera pública. A devida compreensão acerca da possibilidade de gozo dos direitos e garantias constitucionais, bem como dos deveres do cidadão, possibilita dotar o indivíduo de consciência crítica e o capacita à qualificada intervenção social, atuando em favor dos interesses subjetivos, que podem também ser desejos coletivos. Está-se fornecendo solidez às instituições republicanas, bem como afirmando um instrumento fundamental à consolidação de uma cultura de respeito aos direitos

fundamentais em todo o corpo social, reconhecendo o direito à participação política como tal.

A Ação Popular de Inconstitucionalidade é, portanto, um meio de amadurecimento das instituições democráticas do Estado brasileiro, tendo a relevância constatada pela possibilidade de concretização das normas constitucionais por toda a sociedade política.

4.3.5. IMPLICAÇÕES NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E O POSICIONAMENTO DA DOUTRINA NACIONAL

A adoção da Ação Popular de Inconstitucionalidade implica a necessidade de alteração da ordem constitucional a fim de evitar antinomias e contradições doutrinárias. Também, a criação do instituto sugerido importa na redefinição de atribuições de institutos já existentes, quiçá a própria extinção de alguns.

Isto posto, a adoção da Ação Popular de Inconstitucionalidade implicaria a desnecessária permanência da *Ação Direta de Inconstitucionalidade* no ordenamento constitucional pátrio.¹⁸⁵ Pelo instituto proposto, estar-se-á promovendo o controle de constitucionalidade por meio da jurisdição concentrada, sendo dispensáveis instrumentos cujas características encontram-se presentes e ampliadas na novel ação. Mantém-se, todavia, a *Ação Declaratória de Constitucionalidade* pela natureza própria desse mecanismo de proteção da Constituição.

¹⁸⁵ Tal afirmação não se aplica à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental uma vez que se trata, também, de um instrumento profícuo para assegurar o controle de atos anteriores (não-recepcionados) à Constituição Federal de 1988 (ADPF 54), bem como os atos inconstitucionais por omissão (ADPF 4).

Ainda, torna-se necessária a revogação do veto que exclui o cidadão da possibilidade de propositura da *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental*. Lênio Luiz Streck, professor titular da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, defende que o veto ao art. 2º, II, da Lei que regulamenta a ADPF, Lei nº 9882/99, representa uma violação ao dispositivo constitucional que criou a referida ação, deformando a sua essência e utilidade:

“A negativa de acesso direto do cidadão à jurisdição constitucional através da ADPF configura violação ao próprio dispositivo que estabeleceu a ação. Com efeito, o texto originário da Constituição cuidou de assegurar (*ao cidadão*) um mecanismo supletivo de acesso à jurisdição constitucional. (...) parece evidente que a ADPF consiste em instituto dirigido especificamente ao cidadão buscar proteção constitucional quando um direito seu é violado pelos poderes públicos. (...) Portanto, mostra-se desarrazoado o veto à possibilidade de o cidadão ingressar diretamente com a arguição de descumprimento de preceito fundamental.”¹⁸⁶

Neste sentido, sugere Streck, para correção do problema que desfigura o instrumento da Arguição, que se proceda a uma interpretação conforme a Constituição, assegurando ao indivíduo o direito de recorrer, via a ADPF, à jurisdição constitucional concentrada para defesa de preceito fundamental descumprido pelos poderes públicos.¹⁸⁷

Ainda, compete recorrer ao art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal de 1988, que estabelece a prerrogativa do indivíduo propor Ação

¹⁸⁶ STRECK, Lênio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica**: uma nova crítica do direito. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 810-1.

¹⁸⁷ Idem, p. 812.

Popular.¹⁸⁸ Essa ação permite ao cidadão, mesmo que não seja em benefício de interesse subjetivo, acionar o poder judiciário a fim de sanar ato lesivo ao bem comum. Trata-se de ação que possibilita controle direto da administração do poder público pelo indivíduo, interferindo, inclusive, na condução de políticas governamentais. Representa mais um instrumento de democracia direta na Constituição de 1988, para além dos institutos elencados no art. 14.

Pelo exposto, depreende-se que o papel exercido pela *Ação Popular* no direito constitucional brasileiro, na defesa de interesses da coletividade, se assemelha à função destinada à *Ação Popular de Inconstitucionalidade*, ao menos no que tange à proteção de interesses gerais da preservação da constitucionalidade de normas ordinárias. Assim, é possível ampliar o rol dos bens tutelados pelo dispositivo no art. 5º, LXXIII, de modo a permitir o acesso à jurisdição constitucional concentrada para os mesmos cidadãos legitimados à propositura da garantia fundamental. Concebe-se a Constituição, portanto, como um bem público essencial à conservação do Estado.

É preciso, por conseguinte, que uma Emenda Constitucional introduza uma alteração na redação constitucional e que sejam procedidas as alterações necessárias na Lei nº 4717/65, que regulamenta a adoção da *Ação Popular*. Não obstante, ressalva-se que essas modificações legislativas não excluem a necessidade de rejeição ao veto do art. 2º, II, da Lei nº 9882/99, que dispõe sobre a ADPF, sob pena de frustrar o cidadão na prerrogativa de

¹⁸⁸ “Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e ônus de sucumbência”

provocar a jurisdição constitucional concentrada quando da violação de preceito fundamental que lhe é inerente.

Não obstante tais observações, a manutenção do conteúdo material da Ação Popular de Inconstitucionalidade encontra respaldo no entendimento da Dra. Maria Garcia, professora de Direito Constitucional. Depreende-se do seu estudo que não são necessárias alterações nos já existentes direitos e institutos de controle concentrado. No seu entendimento, a cidadania, preceito presente ao art. 1º, II, da Constituição Federal de 1988, é sustentáculo de todo o Estado brasileiro e elemento norteador, por ser princípio fundacional, de todo o ordenamento constitucional.

“O *princípio fundamental da cidadania*, (...) impregna todo o texto constitucional vigente, a partir do art. 1º, II, em que figura de forma exponencial, relativamente ao Estado brasileiro e tudo que lhe corresponda, no exercício de um poder que adquire significação renovada e amplificada, na sociedade contemporânea. (...) Torna-se possível compreender, assim, que em face da incoerência da sua figuração no art. 103 da CF/88 tal menção seria desnecessária, diante do plexo de prerrogativas inerentes à cidadania, e o cidadão brasileiro detém, efetivamente, a titularidade constitucional para propor a ação de inconstitucionalidade e a arguição de preceito fundamental, decorrente da Constituição.”¹⁸⁹

Ante o exposto, a proteção às normas constitucionais a partir da atuação do cidadão estaria assegurada, seja por interesses atinentes aos direitos constitucionalmente fundamentais, por via da *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental*, seja pela proteção objetiva da

¹⁸⁹ GARCIA, Maria. O cidadão: intérprete da Constituição. In: **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. Ano 12. n 48. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 102-13, jul./set. 2004.

Constituição, por meio da propositura da *Ação Direta de Inconstitucionalidade* ou da *Ação Popular*.

Assim, tem-se delineada a necessidade de criação de um instrumento que faculte ao cidadão o exercício de uma prerrogativa inerente à sua condição política. A *Ação Popular de Inconstitucionalidade* representa a autorização ao indivíduo da prerrogativa de defender direito fundamental seu e, por conseguinte, o próprio ordenamento constitucional.

Uma vez constatada ameaça ou violação a preceito normativo da Constituição, por ação ou omissão, manifestada por leis ou atos normativos emanados dos poderes públicos, estará o cidadão apto à provocação da jurisdição da mais alta Corte de Justiça do país, o Supremo Tribunal Federal.

Deste modo, seja pela criação da *Ação Popular de Inconstitucionalidade*, que resultaria numa mudança substancial de todo o ordenamento constitucional pertinente ao controle concentrado de constitucionalidade, seja pela alteração de preceitos normativos constitucionais atinentes à mesma matéria, é imperioso o reconhecimento da necessidade da participação popular no controle de leis ou atos normativos.

É preciso que se garanta a Constituição para que sejam realizados, como fim último do Estado, os direitos e garantias fundamentais de todos os cidadãos. Deseja-se avançar na concretização das normas constitucionais não mais pelo seu aspecto meramente formal, já consagrado pela história do constitucionalismo. Urge evoluir no respeito e efetivação do seu conteúdo material, tornando o indivíduo o alvo das próximas conquistas democráticas da história do Direito Constitucional e da própria humanidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

AVANÇAR NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Este trabalho percorreu caminhos trilhados pelos conceitos de democracia, ao longo da história constitucional brasileira, pelas armadilhas do ordenamento jurídico pátrio, pelas possibilidades de afirmação do Estado Democrático de Direito. Chega-se, então, à assertiva de que é hora de avançar na implantação das estruturas políticas deste país, a fim de realizar o ideal democrático que sustenta os pilares da legitimidade estatal.

Ao buscar encerrar a presente dissertação, sem que se almeje esgotar o conteúdo por ela abordado, tem-se que a concretização dos ideais democráticos é um imperativo à concretização dos fundamentos que justificam a existência do Estado Democrático de Direito. Para tanto, implica a realização dos direitos de cidadania ativa para a promoção de todos os sujeitos democráticos e a ampliação do espaço de convivência democrática, como meios indispensáveis ao avanço institucional da democracia brasileira.

Reconhecer a potencialidade de cada indivíduo para contribuir com as deliberações estatais, afirmando-o como um ser político, revela-se como caminho indispensável à asseveração dos princípios constitucionais de soberania popular, dignidade da pessoa humana e pluralismo político. Assim, importa assegurar a expressão de todos os sujeitos democráticos, exaltando suas diferenças, de modo a afirmar a dissensão como um elemento essencial da atuação política. Assim, pugna-se por conviver, calcados no irrestrito respeito e na radicalidade da tolerância, maioria e minorias, direitas e esquerdas, neoliberais e socialistas. Enfim, todas as forças que compõem os

cenários políticos, cuja legitimidade de suas deliberações será medida pela capacidade de ampliação dos deliberantes.

Por outro lado, com o intuito de avançar nos ideais de democracia do Estado brasileiro, urge que sejam ampliados os espaços de convivência democrática. Destarte, para além da representação política, importa tornar exeqüíveis o plebiscito e o referendo, simplificar a adoção da iniciativa popular, bem como incorporar novos instrumentos de deliberação cidadã. Mais que isso, é cogente que se inaugure uma cultura de promoção da participação política. Assim, a força da cidadania penetraria todas as estruturas estatais, renovando-as e transformando-as em instrumentos de concretização dos objetivos fundamentais da República brasileira.

Ampliados os espaços de deliberação política, e incorporados todos os sujeitos democráticos no *locus* público, torna-se imprescindível reafirmar a força do diálogo como instrumento eficaz da democratização do Estado brasileiro. O pluralismo político, alicerçado no embate das idéias, na vivência do conflito, na afirmação da dissensão, revela-se como o princípio norteador da participação política. Neste sentido, a ampliação da participação política apresenta-se como o elemento impulsionador da concretização e avanço do Estado Democrático de Direito. Afirmá-la significa a própria concretização do ordenamento constitucional brasileiro e, conseqüentemente, a materialização dos ideais de liberdade, igualdade e solidariedade – ideais que compõem a utopia dos direitos humanos.

A democracia é dinâmica. Não se encerra em qualquer conceito e não se limita a qualquer estudo. Se vivencia no cotidiano das organizações políticas, na condução permanente dos governos e das decisões estatais. É

por isso mesmo que algumas novas inquietações se apresentam no cenário acadêmico, tornando o tema mais complexo e não menos sedutor.

5.1. DA ATUALIDADE DEMOCRÁTICA

Dos temas mais instigantes que se apresentam ao debate acerca da atualidade democrática, cita-se o impacto que os avanços da informática pode produzir no espaço público da convivência democrática. Além disso, dada a importância que possui a democracia participativa para as organizações estatais, em especial ao direito constitucional brasileiro, surge a discussão em torno da emergência de uma *quarta geração de direito*. Por fim, torna-se útil asseverar o desejo de participação política como elemento indissociável da deliberação popular.

5.1.1. CIBERDEMOCRACIA?

Os avanços da informática e a revolução dos meios eletrônicos de comunicação nos tempos atuais podem representar, efetivamente, um avanço substancial à democracia brasileira. Por meio da internet, será possível aproximar a população dos espaços *virtuais* de convivência democrática, diminuindo as distâncias entre o ideal participativo do conceito clássico da democracia. Por certo, está-se diante de um potencial gerador de participação política.

Todavia, a idéia de ciberdemocracia deve estar umbilicalmente atrelada à perspectiva de afirmação da participação popular, devendo reverter-

se como um mecanismo de assessoramento das deliberações políticas. Não se configura, portanto, em um modelo de democracia capaz de definir as estruturas políticas. Nesse diapasão, as questões éticas envolvendo tal temática não deverão, em momento algum, sob pena das decisões emanadas das consultas virtuais macularem a legitimidade estatal, serem afastadas. Implica, portanto, na indispensabilidade de se constituir regras e procedimentos calcados na segurança de, efetivamente, garantir que as decisões recolhidas pelas máquinas serão a fiel representação da vontade cidadã.

De igual modo, não há que se olvidar que os sujeitos democráticos serão sempre os cidadãos, indivíduos protagonistas de sua história e vivência política. O *cérebro eletrônico* não poderá substituir a capacidade de homens e mulheres em deliberar sobre seus destinos e decisões do Estado, ainda que as tecnologias apresentem-se, ilusoriamente, mais eficazes que a mente humana. Assim, a criatividade das pessoas, a capacidade de entender a experiência humana e a potencialidade de forjar a vivência cotidiana deverá servir de substrato à oitiva da cidadania no espaço virtual de convivência democrática.

A idéia de ciberdemocracia não é uma novidade, ainda que as experiências de participação virtual sejam pouco difundidas. É o que se depreende da experiência de Belo Horizonte (MG) com a criação, em 2006, do *Orçamento Participativo Digital*. Por esse mecanismo, parte dos recursos reservados à decisão popular para o tradicional OP é destinada à deliberação digital, representando importante inovação na ausculta da população.¹⁹⁰

¹⁹⁰ PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Orçamento participativo digital**. Disponível em: < <http://opdigital.pbh.gov.br/>>. Acesso em 13 abr. 2007.

Por meio do OP Digital, a população tem acesso ao *site* da Prefeitura Municipal onde existem diversos *chats* e fóruns de discussão. Lá são decididas, abertamente, as prioridades de cada região da cidade que, ao final, serão catalogadas e colocadas à disposição para escolha popular. O passo seguinte à deliberação virtual foi a escolha de uma obra a ser executada para cada região. Todo cidadão com domicílio eleitoral na capital mineira, de posse de seu título de eleitor, pôde escolher as obras que melhor atendessem as suas necessidades mais prementes. Para tanto a Prefeitura instalou computadores em escolas e telecentros em toda a cidade.

Do total de recursos destinados ao Orçamento Participativo, na ordem de R\$ 100.250.000,00 (cem milhões, duzentos e cinqüenta mil reais), foram destinados ao OP Digital cerca de R\$20.250.000,00 (vinte milhões, duzentos e cinqüenta mil reais), demonstrando a importância destinada à experiência inovadora. Ademais, no primeiro ano, 503.266 pessoas deliberaram acerca das obras que consideraram prioritárias à melhor organização urbana, contribuindo para o desenvolvimento da cidade. Resulta no estabelecendo uma relação de co-responsabilidade administrativa entre cidadania e Estado.¹⁹¹

A experiência de Belo Horizonte aponta um caminho possível para a utilização da informática como instrumento capaz de aprimorar a participação política e afirmar a democracia constitucional brasileira. Difícil afirmar quais os rumos são apontados pela ciberdemocracia. Ainda assim, é possível asseverar que se trata de um caminho sem volta: a democracia

¹⁹¹ PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Orçamento participativo digital**: dúvidas mais freqüentes. Disponível em: <<http://opdigital.pbh.gov.br/duvidas.htm>>. Acesso em 13 abr. 2007.

tenderá a se apropriar dos recursos que melhor sirvam à realização do seu ideal mais primoroso, a participação popular.

5.1.2. QUARTA GERAÇÃO DE DIREITO?

A defesa da participação política como um imperativo à concretização dos ideais do Estado Democrático de Direito implica, necessariamente, a configuração de uma quarta geração de direito, contribuindo para a afirmação dos valores da liberdade, igualdade e solidariedade outrora consagrados?

Efetivamente, a democracia participativa apresenta-se como um atributo indispensável dos Estados neste começo de século. Em significativo número de Constituições do mundo, formalmente a idéia de soberania popular deixou os muros das Casas Legislativas para concretizar-se nas ruas, próximo ao verdadeiro titular do poder soberano. De igual modo, o caso brasileiro assegurou instrumentos de deliberação popular, reconhecendo o exercício semidireto do Poder como um imperativo à legitimidade da ordem estatal.

Reconhecer a democracia semidireta como constituinte de uma nova geração de direitos implica entender a deliberação popular como direito natural do gênero humano. Os contornos de fundamentalidade que abarcam o conceito em análise assegurariam a dimensão de direito humano da participação política. Trata-se de elevar o modelo participativo a uma dimensão essencial, tornando-o imperativo à concretização dos princípios e ideais que compõem o Estado Democrático nascido das necessidades históricas do pós-guerra.

“A democracia no fim do século XX, mais do que um sistema de governo, uma modalidade de Estado, um regime político ou uma forma de vida, 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 de quarta geração.”¹⁹²

Traço marcante da democracia, todavia, é a sua originária natureza, situando-a no campo dos direitos políticos. O desenvolvimento das organizações estatais priorizou as formas de governo democráticas como um instrumento de controle do Estado, elencando como objetivo central a proteção das liberdades públicas. A essa ideologia somava-se o ideal de soberania popular, que serviu de instrumentalização à divisão de poderes e, conseqüentemente, a distribuição das prerrogativas estatais.

A democracia deve, pois, primariamente, ser entendida como um direito político de primeira geração. Ademais, é útil avançar nesse entendimento e afirmar que a democracia traz em si um conteúdo social, posto que também se realiza na dimensão coletiva das garantias fundamentais, a partir de seu instrumental de deliberação.

O debate parece encerrado pela análise histórica, restando consagrada a democracia como um direito civil e político. Todavia, é preciso ponderar as considerações de Paulo Bonavides, importante entusiasta da democracia participativa:

“A participação deu princípio à democracia na categoria tradicional e clássica dos chamados direitos fundamentais da primeira geração. Percorreu, a seguir, a lenta evolução pelo

¹⁹² BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. cit., p. 475.

caminho da subjetividade. Direito de primeira geração, a democracia se concretizava aí apenas no domínio individual e na dimensão subjetiva. Seu titular, por conseguinte, é o indivíduo, o cidadão, o sujeito, enquanto membro ou partícipe de um processo onde a democracia não alcança ainda a vertente *princípial* da positividade, que auferir depois nas Constituições, quando se reconhece que os princípios são mais direito do que a idéia ou norma programática. Do ponto de vista qualitativo, ao assumir, porém, a dimensão objetiva, o direito fundamental à democracia varia de **titularidade axiológica** e se traslada do cidadão para o gênero humano.”¹⁹³ (*destaque acrescido*)

Parece lograr convencimento o sábio constitucionalista. Assim, entendendo que a democracia alcança contornos maiores que a dimensão individual preconizada pelos liberais clássicos, torna-se imprescindível entender a participação política além do mero conceito que encerra a primeira geração.

Todavia, uma preocupação é premente: a presente idéia de gerações já abarca as pretensões do gênero humano, além disso, cada vez mais é usual a criação de “novas gerações”, inflacionando uma metáfora para além de sua função didática (já se fala em direitos de quinta e sexta gerações – direitos da informática e biodireito). Nesse sentido, é útil recorrer a Norberto Bobbio, quando manifesta a sua preocupação com a concretização dos direitos humanos:

“O problema de sua realização não é nem filosófico em moral. Mas tampouco é um problema jurídico. É um problema cuja solução depende de certo desenvolvimento da sociedade e, como tal, desafia até mesmo a Constituição mais evoluída e põe

¹⁹³ BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. cit., p. 59-60.

em crise até mesmo o mais perfeito mecanismo de garantia jurídica. Creio que uma discussão sobre os direitos humanos deve hoje levar em conta, para não correr o risco de se tornar acadêmica, todas as dificuldades procedimentais e substantivas, às quais me referi brevemente. A efetivação de uma maior proteção dos direitos humanos está ligada ao desenvolvimento global da civilização humana. É um problema que não pode ser isolado, sob pena, não digo de não resolvê-lo, mas de sequer compreendê-lo em sua real dimensão. Quem o isola já o perdeu.”¹⁹⁴

Assim, parece exato que a grandeza da participação política não se encerra no debate quanto a que geração de direitos pertença, embora seja útil considerá-la a partir da sua real dimensão, a um só tempo direito individual e social. Porém, importa afirmar que a grande disputa a ser travada no âmbito estatal será o reconhecimento da fundamentalidade da democracia semidireta, impondo aos Estados o dever de observância, respeito e cumprimento dos princípios que constituem a deliberação popular.

Ademais, o presente debate ganha importância na medida em que aprimora os argumentos favoráveis à democracia participativa, sendo desnecessário afirmar uma nova geração de direitos. Por seu turno, há que permanentemente se entender os direitos humanos a partir da sua indivisibilidade, indissociabilidade e indisponibilidade. Assim, pois, a participação política será direito humano de todas as gerações.

¹⁹⁴ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 17. tir. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

5.1.3. “ENQUANTO ISSO NÃO NOS CUSTA INSISTIR NA QUESTÃO DO DESEJO”¹⁹⁵

O desejo de decidir sobre os rumos da própria existência é inerente à condição humana. Homens e mulheres, ainda que afastados dos centros de decisões, são os construtores de sua própria experiência social. A história das gentes é, portanto, a soma das vivências das comunidades políticas em constante afirmação de direitos e desejos humanos. Importa dizer que a população não apenas está apta ao exercício das prerrogativas estatais, como tem desejo de participação.

Ao longo da história brasileira, muitos foram os momentos em que a cidadania manifestou-se, impondo ao Estado observância e respeito à voz das ruas. É preciso que, doravante, sejam asseguradas as condições de participação política do povo brasileiro, garantindo a possibilidade de deliberar diretamente sobre as condutas estatais, ou seja, a partir de suas próprias percepções e experiências políticas. A ampliação do espaço de convivência democrática permitirá o aparecimento de atores até então invisíveis ao Estado, em razão das estruturas concentradas de poder. Esses sujeitos “opacos” é quem vivenciam o impacto das decisões emanadas de governos centralizadores e são quem pode melhor expressar os desejos de concretização estatal.

É preciso ampliar a **potencialidade democrática** presente em nossa gente, a fim de tornar a experiência estatal uma vivência profícua para todos os brasileiros. Neste sentido, é preciso atentar ao desejo de participação que encerra as estruturas sociais, uma vez que a população, quando

¹⁹⁵ Trecho extraído da música “A Cura”, de autoria de Lulu Santos.

convocada, posiciona-se. Em momentos eleitorais, vivencia-se importantes debates acadêmicos, discussões nas ruas, no trabalho, nos espaços de convivência democrática não institucionalizados. Enfim, o convite à deliberação suscita a manifestação de um desejo pré-existente, que move a população brasileira ao longo de sua história. Importa, destarte, negar a idéia de indolência política dos cidadãos desse país, asseverando, por seu turno, a adoção e ampliação dos instrumentos de deliberação popular.

A participação política constitui, ainda, a afirmação da possibilidade e do desejo de tornar o Estado brasileiro uma organização política efetivamente democrática. Trata-se, portanto, de um elemento indissociável da democracia participativa, cuja importância maior centra-se na potencialidade de envolver a população na condução dos rumos estatais e no estabelecimento da responsabilidade compartilhada entre governos e cidadania ativa no exercício das prerrogativas estatais.

Ao lado dos direitos humanos, torna-se indispensável conjugar a gramática dos desejos humanos, asseverando a potencialidade da participação política que é, a um só tempo, a prerrogativa do direito ao desejo de participação.

5.2. TODO RISCO

A participação política apresenta em si a potencialidade de concretização dos ideais que fundam e fundamentam o Estado Democrático de Direito brasileiro. As crises que o país constantemente atravessa, a ausência de descentralização do poder, a pobreza material e, também, a

miséria política vivenciada nas instituições estatais, representam a força da indispensável mudança pugnada no presente trabalho dissertativo. Trata-se de fazer exeqüíveis todos os objetivos fundamentais que constituem a ordem democrática brasileira por meio da prática democrática. Implica realizar a democracia brasileira na própria experiência democrática do seu povo.

A democracia participativa revela-se como o ideal utópico viável à realização material do Estado Democrático de Direito. Não obstante, implica assumir a ousadia de, na aventura da existência humana, apostar no novo que se desenha como alternativa a uma estrutura estatal que não foi capaz de garantir a concretização de princípios elementares à soberania popular, à dignidade da pessoa humana e ao pluralismo político. Assim, a concretização democrática implica em avocar os rumos futuros do Estado brasileiro e, a partir de então, experimentar o risco salutar de viver em um país democrático.

Devolver ao povo brasileiro a condução do seu destino político, asseverando um Estado que se realiza na ampliação do espaço de convivência democrática e na larga deliberação popular de todos os seus sujeitos democráticos, implica realizar o ideal de democracia na radicalidade da participação política, afirmando a possibilidade de fazer diferente a história vindoura.

Que seja, portanto, uma história de participação. A bem do Estado Democrático de Direito, a favor do povo brasileiro.

Este trabalho dissertativo contou com o apoio inestimável de muitas pessoas e instituições, sendo indispensável citar alguns deles e declinar os meus mais sinceros agradecimentos e registrar minha gratidão.

Assim, meu muito obrigado à Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, na pessoa do Sr. Amílcar Amaral Couto. Ao Centro de Documentação e Informação – Coordenação de Arquivos/Seção de Documentos Legislativos da Câmara dos Deputados, nas pessoas dos Srs. Dilsson Emílio Brusco e Antônio Irismar Soares de Matos. Ao Instituto Ser Humano e seu presidente Edson Azevedo Pontes/Suzi Di Amante. À Comveima (Vitória da Conquista, Bahia). Ao Deputado César Medeiros. À Coordenadoria de Assuntos de Diversidade Sexual da Prefeitura Municipal de São Paulo.

Meus amorosos agradecimentos ao meu pai, José Sales, aos meus irmãos, George Vladimir e Catarina Sales, e à minha avó, Dalva.

Agradeço aos meus amigos que contribuíram enormemente para a realização do Curso de Mestrado, minhas pesquisas e a permanência em São Paulo, enquanto a saudade da minha Bahia apertava o coração: Aldo Clecius, André Luís Fonseca, Andréa Seixas, Arkley Marques Bandeira, Bizan Velô, Carlos Alberto (Cacá), Carolina Rodrigues de Carvalho, Cássio Rodrigo, Eduardo Cardoso, Ivana Ferraz, Jacqueline Loeb, João Diógenes, Jurema Barreto, Lívia Liana, Luana Paixão, Maria Berenice Dias, “Maria” Isabel Cristina, Marta Serafim, Nájara Cristina Gomes, Neide Santos, Olga Ferraz, Pablo Aragão Lima, Romana Maria, Sérgio Resende de Barros, Silvana Vieira Lins, Solange Massari, Tália Carvalho, Tess Coutinho, Valéria Ettinger, Vanessa Ferraz e Yi-San Fonsêca.

Os meus especiais agradecimentos a Alcides Netto, pela paciência e estímulo. Pela contribuição em todos os momentos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALENCAR, Chico. **Manifesto comunista**. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 1998. Coleção Os Visionautas.
- AMÉRICO, Pedro. **Independência ou morte**. 1888. 1 original de arte, óleo sobre tela; 7,60m x 4,15m. Museu do Ipiranga.
- ARENDR, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. Trad. Mauro W. Barbosa. São Paulo: Perspectivas, 2005. Debates; 64/Dirigida por J. Guinsburg.
- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. 5. ed. 2. impr. Porto Alegre: Globo, 1971.
- AZEVEDO, Sérgio; FERNANDES, Rodrigo Barroso (orgs.). **Orçamento participativo: construindo a cidadania**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- BARROS, Sérgio Resende de. Inconstitucionalidade das Leis 9868/99 e 9882/99. In: **Revista Direito Mackenzie**. Ano 1. n. 2. São Paulo: Universidade Mackenzie, jan./jun. 2000.
- BARROS, Sérgio Resende de. Simplificação do controle de constitucionalidade. In: **As vertentes do direito constitucional contemporâneo**. Coord. Ives Gandra da Silva Martins. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.
- BARROS, Sérgio Resende de. **Direitos humanos: paradoxo da civilização**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. 3. ed. 5. reimp. São Paulo: Ática, 2003.
- BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 17. tir. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. Coleção Pensamento Crítico, n. 39.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. 11. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. rev. ampl. 13. tir. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 5. ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BRANDÃO, Elias (org). **Orçamento participativo**: avanços, limites e desafios. Maringá: Massoni, 2003.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organização do texto: Aliomar Baleeiro. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. Coleção Constituições Brasileiras, v. 2.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organização do texto: Ronaldo Poletti. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. Coleção Constituições Brasileiras, v. 3.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organização do texto: Walter Costa Porto. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. Coleção Constituições Brasileiras, v. 4.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organização do texto: Aliomar Baleeiro e Barbosa Lima Sobrinho. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. Coleção Constituições Brasileiras, v. 5.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organização do texto: Themístocles Brandão Cavalcanti, Luiz Navarro de Brito e Aliomar Baleeiro. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. Coleção Constituições Brasileiras, v. 6.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organização do texto: Caio Tácito. 5. ed. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2005. Coleção Constituições Brasileiras, v. 7.

CABRA-CEGA. Direção de Toni Venturi. Roteiro de Di Morettil. Produção executiva de Sérgio Kieling. Intérpretes: Leonardo Medeiros Débora Duboc, Jonas Bloch, Michel Bercovitch, Bri Fiocca, Odara Carvalho, Walter Breda. Barueri, SP: Europa Filmes, 2006 (108 min.), sonoro, digital. Português.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Bancada dos partidos**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/deputados/bancadas>>. Acesso em: 13 de abril de 2007.

CHAUÍ, Marilena. In: LEFORT, Claude. **A invenção democrática**. Tradução de Isabel Marva Loureiro. São Paulo: Brasiliense, 1983.

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA – CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório de atividades 2006**. Brasília, 2006. Relatório.

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA – CÂMARA DOS DEPUTADOS. **A elaboração das leis ao alcance da sociedade civil organizada**. Brasília, 2006. Relatório.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. ed. rev. ampl. 2. tir. São Paulo: Saraiva, 2004.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal e outros ensaios**. 2. ed. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**: participação e oposição. Trad. Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Edusp, 1997.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

DUTRA, Olívio; BENEVIDES, Maria Victória. **Orçamento participativo e socialismo**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. Socialismo em discussão.

ENTENDA o caso Waldomiro Diniz. **Folha on line**, São Paulo, SP, 22 fev. 2004. Disponível em : <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u58216.shtml>> . Acesso em: 13 abr. 2007.

ENTENDA o “mensalão”. **Folha on line**, São Paulo, SP, 5 maio 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u70256.shtml>>. Acesso em: 13 abr. 2007.

ESCÂNDALO dos Sanguessugas. **Wikipédia**. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Esc%C3%A2ndalo_dos_Sanguessugas> . Acesso em: 13 abr. 2007.

FAVOREU, Louis. **As cortes constitucionais**. Trad. Dunia Marinho Silva. São Paulo: Landy Editora, 2004.

FOLHA DE SÃO PAULO, **Para procurador, "organização criminosa" operou mensalão**. São Paulo 12 abr. 2006. Brasil, p. A4.

GARCIA, Maria. O cidadão: intérprete da Constituição. In: **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. Ano 12. n 48. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 102-13, jul./set. 2004.

GARCIA, Pedro de Vega. **Em torno a la crisis de lãs ideas de representacion y de legitimidad em la democracia actual**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1996. Temas de Derecho Publico, n. 42.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GONÇALVES, Hermes Laranja. **Uma visão crítica do orçamento participativo**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?: a genealogia filosófica de uma grande aventura humana**. Trad. Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre a facticidade e validade**. v. 1. e v. 2. 2. ed. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HOBSBAWN, Eric. **Era dos extremos: breve século XX: 1914-1991**. Trad. Marcos Santarrita. Revisão Técnica de Maria Célia Paoli. 2. ed. 29. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. Trad. Luís Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KELSEN, Hans. **A democracia**. Trad. Vera Barkov, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla, Ivone Castilho Benedetti 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional**. Introdução, revisão e técnica de Sérgio Sérulo da Cunha. São Paulo: Martins Fontes, 2003. Coleção Justiça e Direito.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. 5. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LAFER, Celso. **Hannah Arendt**: pensamento, persuasão e poder. 2. ed. rev. ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

LATOUCHE, Serge. **Os perigos do mercado planetário**. Trad. Nuno Romano. Lisboa, Portugal: Instituto Piaget, 1999.

MALBERG, R. Carré de. **Teoría general del Estado**. Prefacio de Héctor Gros Espiell. Traducción de José Lion Depetre. México: Facultad de Derecho/UNAM; Fondo de Cultura Econômica, 2001.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Trad. Maria Júlia Goldwasser. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MAUÉS, Antonio Gomes Moreira. **Poder e democracia**: o pluralismo político na Constituição Federal de 1988. Porto Alegre: Síntese, 1999.

MINGHELLI, Marcelo. **Orçamento participativo**: uma leitura jurídico-política. Canoas: ULBRA, 2005.

MIRANDA, Pontes de. **Democracia, liberdade, igualdade**: os três caminhos. Atualizador Vilson Rodrigues Alves. Campinas: Bookseller, 2002.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. Trad. Cristina Murachco. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MORAIS, José Luis Bolzan. **A subjetividade do tempo**: uma perspectiva transdisciplinar do direito e da democracia. Porto Alegre: Livraria do Advogado; Santa Cruz do Sul. RS: Edunisc, 1988.

MORIN, Edgar. **Amor, poesia, sabedoria**. Trad. Edgar de Assis Carvalho. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa? In: **Novos estudos Cebrap**, n. 32, out. 91. São Paulo: Ed. Brasileira de Ciências LTDA, 1991.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Orçamento participativo digital**. Disponível em: < <http://opdigital.pbh.gov.br/>>. Acesso em 13 abr. 2007.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Orçamento participativo digital:** dúvidas mais freqüentes. Disponível em: <<http://opdigital.pbh.gov.br/duvidas.htm>>. Acesso em 13 abr. 2007.

PALOCCI pede afastamento do Ministério da Fazenda. **Wikipédia.** Disponível em: <http://pt.wikinews.org/wiki/Palocci_pede_afastamento_do_Minist%C3%A9rio_da_Fazenda>. Acesso em: 13 abr. 2007.

PÉREZ ESCOBAR, Jacobo. Derecho Constitucional Colombiano. 5. ed. Santa Fé de Bogotá, Colombia, Ed. Témis, p.48. APUD: ALCALÁ, Humberto Nogueira. Los Tribunales Constitucionales de Sudamérica a Principios del Siglo XXI. In: **Revista Ius Et Praxe.** Ano 9. n. 2. Talca: Facultad de Ciencia Jurídicas y Sociales de la Universidad de Talca, 2003.

PF detém assessor do PT com US\$ 100 mil na cueca. **Folha de São Paulo,** São Paulo, A4, 9 jul. 2005.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** 7. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei 10. 257, de 10 de julho de 2001.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 13 abr. 2007.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **A democracia na América Latina:** rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs. New York – USA, 2004. Relatório.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social.** Trad. Antonio de Pádua Danesi. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

RUMMEL, R.J. **Death by government.** New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 1994.

SÁNCHEZ, Félix Ruiz. **Orçamento participativo:** teoria e prática. São Paulo: Cortez, 2002. Coleção Questões de Nossa Época; v. 97.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org). **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.** 2. ed. rev. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SENADO FEDERAL. **Senadores (as) em exercício ordenados por partido/nome.** Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/senadores/senadores_atual.asp?o=2&u=*&p=*>. Acesso em 13 abr. 2007.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A constituição burguesa:** qu'est-ce que le Tiers État?. 4. ed. Trad. Norma Azevedo. Organização e introdução de Aurélio Wander Bastos. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2001.

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

SINGER, Paul. A cidadania para todos. In: Jaime Pinsky e Carla Bassanezi Pinsky (org). **História da cidadania.** São Paulo: Contexto, 2003.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa:** um estudo sobre o papel do direito na garantias das condições para a cooperação na deliberação democrática. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

STRECK, Lênio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica:** uma nova crítica do direito. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do Estado.** 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação direta de inconstitucionalidade.** Disponível em: <<http://gemini.stf.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=ADIN&s1=OAB&u=http%3A%2F%2Fwww.stf.gov.br%2FProcessos%2Fadi%2Fdefault.asp&Sect1=IMAGE&Sect2=THESOFF&Sect3=PLURON&Sect6=ADINN&p=1&r=0&f=S&n=&l=20>>. Acesso em 13 abr. 2007.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional.** 2. ed. rev. ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.

TAVARES, André Ramos. **Teoria da justiça constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2005.

TAVARES, André Ramos. **Reforma do judiciário no Brasil pós-88:** (des) estruturando a Justiça: comentários completos à Emenda Constitucional nº 45/04. São Paulo: Saraiva, 2005.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. **Orçamento participativo:** condições de implementação, medidas de êxito e formatos de experiência. Instituto Polis, Versão preliminar, 2002.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na América:** leis e costumes – de certas leis e costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático. Livro I. Trad. Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TOURAINÉ, Alain. **Igualdade e diversidade**: o sujeito democrático. Trad. Modesto Florenzano. Bauru, SP: EDUSC, 1998.

TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?**. 2. ed. Trad. Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

TRINDADE, José Damião de Lima. **História social dos direitos humanos**. São Paulo: Peirópolis, 2002.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta de resultados eleitorais**: quadro geral. Disponível em: < <http://www.tse.gov.br/internet/index.html>>. Acesso em 13 abr. 2007.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. **Partidos políticos registrados no TSE**. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/index.html>>. Acesso em: 13 abr. 2007.

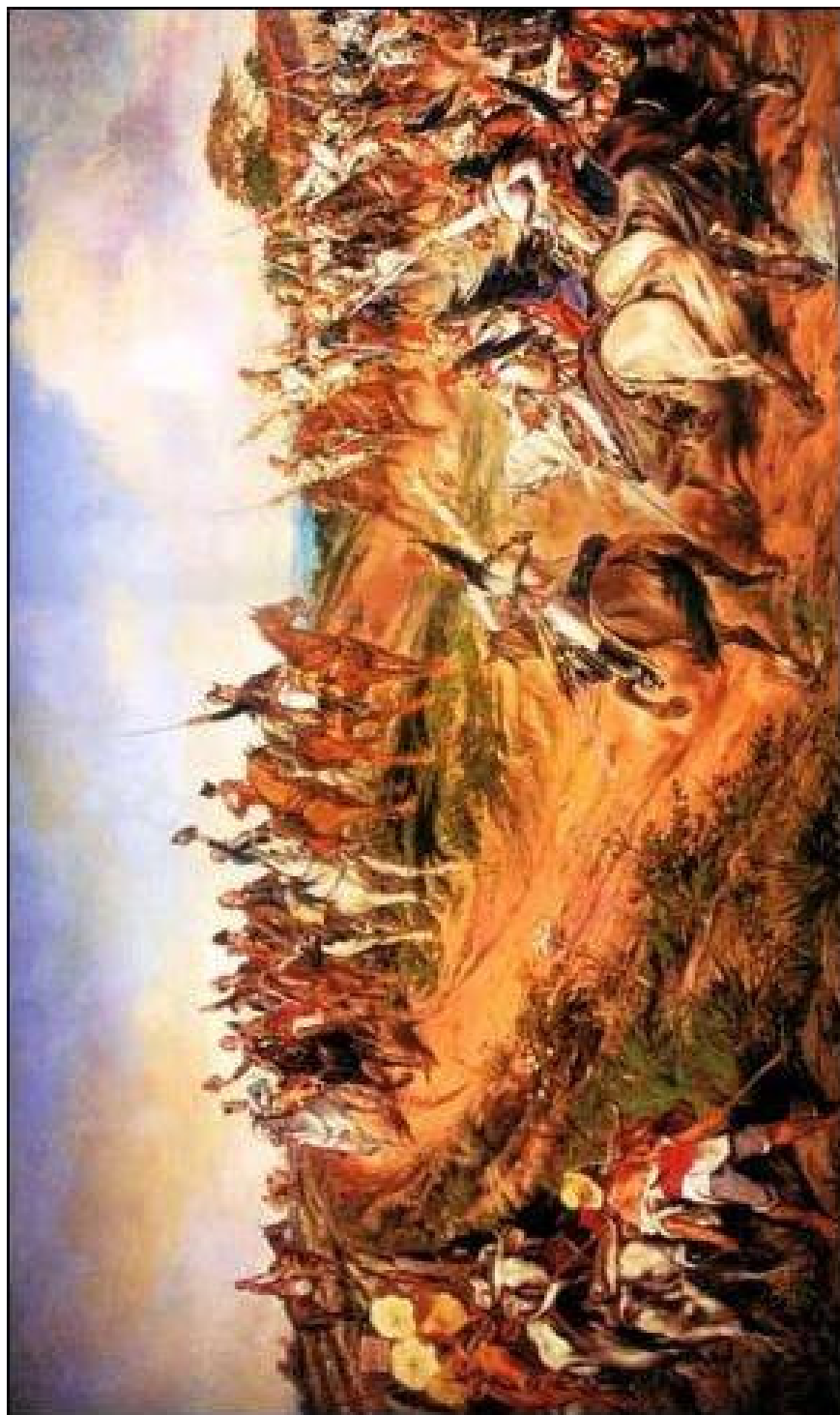
VIEHWEG, Theodor. **Tópica e jurisprudência**. Trad. Tércio Sampaio Ferraz Júnior. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1979. Coleção Pensamento Jurídico Contemporâneo. v. 1. Co-edição com a Editora Universidade de Brasília.

VILHENA, Oscar Vieira (org). **Direitos Humanos**: normativa internacional. São Paulo: Max Limonad, 2001.

ANEXOS

ANEXO I

AMÉRICO, Pedro. **Independência ou morte.** 1888. 1 original de arte, óleo sobre tela; 7,60m x 4,15m. Museu do Ipiranga.



ANEXO II

Lei 9.709, de 18 de novembro de 1998

LEI 9.709, DE 18 DE NOVEMBRO DE 1998.

Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal.

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Artigo 1º - A soberania popular é exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos desta Lei e das normas constitucionais pertinentes, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

Artigo 2º - Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º - O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º - O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

Artigo 3º - Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do § 3º do artigo 18 da Constituição Federal, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta Lei.

Artigo 4º - A incorporação de Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, dependem da aprovação da população diretamente interessada, por meio de plebiscito realizado na mesma data e horário em cada um dos Estados, e do Congresso Nacional, por lei complementar, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas.

§ 1º - Proclamado o resultado da consulta plebiscitária, sendo favorável à alteração territorial prevista no *caput*, o projeto de lei complementar respectivo será proposto perante qualquer das Casas do Congresso Nacional.

§ 2º - À Casa perante a qual tenha sido apresentado o projeto de lei complementar referido no parágrafo anterior compete proceder à audiência das respectivas Assembléias Legislativas.

§ 3º - Na oportunidade prevista no parágrafo anterior, as respectivas Assembléias Legislativas opinarão, sem caráter vinculativo, sobre a matéria, e fornecerão ao Congresso Nacional os detalhes técnicos concernentes aos aspectos administrativos, financeiros, sociais e econômicos da área geopolítica afetada.

§ 4º - O Congresso Nacional, ao aprovar a lei complementar, tomará em conta as informações técnicas a que se refere o parágrafo anterior.

Artigo 5º - O plebiscito destinado à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de Municípios, será convocado pela Assembléia Legislativa, de conformidade com a legislação federal e estadual.

Artigo 6º - Nas demais questões, de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados de conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica.

Artigo 7º - Nas consultas plebiscitárias previstas nos artigos 4º e 5º entende-se por população diretamente interessada tanto a do território que se pretende desmembrar, quanto a do que sofrerá desmembramento; em caso de fusão ou anexação, tanto a população da área que se quer anexar quanto a da que receberá o acréscimo; e a vontade popular se aferirá pelo percentual que se manifestar em relação ao total da população consultada.

Artigo 8º - Aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição:

I - fixar a data da consulta popular;

II - tornar pública a cédula respectiva;

III - expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo;

IV - assegurar a gratuidade nos meio de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta.

Artigo 9º - Convocado o plebiscito, o projeto legislativo ou medida administrativa não efetivada, cujas matérias constituam objeto da consulta popular, terá sustada sua tramitação, até que o resultado das urnas seja proclamado.

Artigo 10 - O plebiscito ou referendo, convocado nos termos da presente Lei, será considerado aprovado ou rejeitado por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Artigo 11 - O referendo pode ser convocado no prazo de trinta dias, a contar da promulgação de lei ou adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular.

Artigo 12 - A tramitação dos projetos de plebiscito e referendo obedecerá às normas do Regimento Comum do Congresso Nacional.

Artigo 13 - A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, 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.

§ 1º - O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2º - O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Artigo 14 - A Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no artigo 13 e respectivos parágrafos, dará seguimento à iniciativa popular, consoante as normas do Regimento Interno.

Artigo 15 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 18 de novembro de 1998; 177º da Independência e 110º da República.

Fernando Henrique Cardoso
Renan Calheiros

ANEXO III

Projeto de Lei nº. 4718, 22 de dezembro de 2004



CÂMARA DOS DEPUTADOS

**PROJETO DE LEI Nº. 4718, DE 2004
(Da Comissão de Legislação Participativa) SUG nº 84/2004**

Regulamenta o art. 14 da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Art. 1º A presente lei tem por objeto regulamentar o art. 14 da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Art. 2º A soberania popular é exercida, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular, pelo voto universal, obrigatório e secreto, com valor igual para todos.

Art. 3º O povo decide soberanamente em plebiscito:

I – a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Estados ou Municípios, bem como a criação de Territórios Federais, a sua transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem;

II – a execução de serviços públicos e programas de ação governamental, nas matérias de ordem econômica e financeira, bem como de ordem social, reguladas nos Títulos VII e VIII da Constituição Federal;

III – a concessão administrativa de serviços públicos, em qualquer de suas modalidades, bem como a alienação de controle de empresas estatais;

IV – a mudança de qualificação dos bens públicos de uso comum do povo e dos de uso especial;

V – a alienação, pela União Federal, de jazidas, em lavra ou não, de minerais e dos potenciais de energia hidráulica.

Parágrafo único. Os plebiscitos mencionados nos incisos IV e V deste artigo são obrigatórios, e realizar-se-ão previamente à edição de leis ou à celebração dos atos neles indicados, sob pena de invalidade.

Art. 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Estados, bem como a criação de Territórios Federais, sua transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem, serão decididos pelos cidadãos com domicílio eleitoral nas Unidades da Federação envolvidas, em plebiscito realizado na mesma data e horário, conforme determinação da Justiça Eleitoral.

§ 1º A iniciativa do plebiscito competirá ao Senado Federal, mediante resolução aprovada pela maioria absoluta de seus membros, ou a cidadãos que representem, no mínimo, dez por cento do eleitorado de cada Unidade da Federação envolvida na decisão plebiscitária.

§ 2º Nas hipóteses de criação, subdivisão ou desmembramento de Estado ou Território Federal, a realização do plebiscito será precedida da divulgação de estudo de viabilidade da nova ou das novas unidades políticas.

§ 3º Se o resultado da consulta popular for favorável à configuração político-territorial proposta, ela será objeto de lei complementar.

Art. 5º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão, em cada caso, por determinação prévia de lei estadual, dentro do período máximo de dois anos após a sua promulgação, e dependerão de consulta, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos estudos de viabilidade municipal, apresentados e publicados de acordo com o disposto na lei estadual de autorização.

Art. 6º A iniciativa dos plebiscitos mencionados nos incisos II e III do art. 3º compete ao próprio povo, ou a um terço dos membros de cada Casa do Congresso Nacional.

§ 1º A iniciativa popular, que será dirigida ao Presidente do Congresso Nacional, exige a subscrição do pedido de manifestação do povo 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, observando-se o disposto no art. 13, § 1º.

§ 2º O objeto do plebiscito limitar-se-á a um só assunto.

§ 3º Conforme o resultado do plebiscito, os Poderes competentes tomarão as providências necessárias à sua implementação, inclusive, se for o caso, com a votação de lei ou de emenda à Constituição.

Art. 7º O plebiscito, em qualquer de suas modalidades (art. 3º), é convocado pelo Congresso Nacional.

Art. 8º Por meio do referendo, o povo aprova ou rejeita, soberanamente, no todo ou em parte, o texto de emendas constitucionais, leis, acordos, pactos, convenções, tratados ou protocolos internacionais de qualquer natureza, ou de atos normativos baixados pelo Poder Executivo.

Parágrafo único. É obrigatório o referendo popular das leis, de qualquer natureza, sobre matéria eleitoral, cujo projeto não tenha sido de iniciativa popular.

Art. 9º O referendo é realizado por iniciativa popular, ou por iniciativa de um terço dos membros de cada Casa do Congresso Nacional, dirigida ao Presidente deste, com observância, no caso de iniciativa popular, dos requisitos indicados no art. 6º, § 1º, bem como do disposto no art. 13, § 1º.

Art. 10 O referendo é convocado pela Justiça Eleitoral.

Art. 11 Uma vez proclamado o resultado do referendo pela Justiça Eleitoral, compete ao Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, declarar que o texto normativo, objeto da consulta popular, foi confirmado ou rejeitado pelo povo.

Parágrafo único. Os efeitos revocatórios do referendo têm início na data da publicação do decreto legislativo.

Art. 12 Compete à Justiça Eleitoral, em matéria de plebiscitos e referendos:

I – fixar a data da consulta popular;

II – expedir instruções para a sua realização;

III – assegurar a gratuidade da divulgação, no rádio e na televisão, da propaganda sobre o objeto do plebiscito ou do referendo, de parte dos partidos políticos, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, de confederação sindical ou de central ou entidade de classe de âmbito nacional, bem como de associação civil registrada para atuar junto à Justiça Eleitoral;

IV – proclamar o resultado da votação, correspondente à maioria absoluta dos votos válidos, desconsiderados os em branco.

Art. 13 A iniciativa de projetos de lei pode ser feita, junto à Câmara dos Deputados, pela subscrição de, 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.

§ 1º Os signatários devem declarar o seu nome completo, sua data de nascimento, bem como o Município onde têm domicílio eleitoral, vedada a exigência de qualquer outra informação adicional.

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Art. 14 O projeto de lei de iniciativa popular tem prioridade, em sua tramitação, nas duas Casas do Congresso Nacional, sobre todos os demais projetos de lei, não apresentados sob o regime de urgência, previsto no art. 64, § 1º, da Constituição Federal.

Art. 15 A alteração ou revogação de uma lei, cujo projeto seja originário de iniciativa popular, quando feita por lei cujo projeto não teve iniciativa do povo, deve ser obrigatoriamente submetida a referendo popular.

Art. 16 Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 17 Fica revogada a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.

JUSTIFICAÇÃO

Quando, no decurso do “Século das Luzes” na Europa, a permanência em vigor do regime autocrático revelou-se aos espíritos mais esclarecidos como contrária ao bem comum, duas opiniões principais foram sustentadas para fundamentar a mudança na organização do Estado.

Montesquieu, embora reconhecendo que um povo livre deve ser governado por si mesmo, afirmou enfaticamente que o povo não é feito para decidir os negócios do Estado, e que a sua função política deve limitar-se à eleição de representantes, os únicos capazes de tomar o que ele chamou de “resoluções ativas”, ou seja, decisões que demandam uma execução concreta (*Do Espírito das Leis*, livro II, capítulo 2; livro XI, capítulo 6).

Em sentido diametralmente oposto, Rousseau sustentou que, sendo a soberania do povo, pela sua própria natureza, inalienável e indivisível, ela não poderia jamais ser objeto de representação. Ou o povo a exerce efetivamente, ou deixa de ser soberano e fica reduzido à condição de súdito. Assim, concluiu ele, toda lei que o povo diretamente não referendou é nula; não pode ser reconhecida como lei. (*Do Contrato Social*, livro III, capítulo 15).

Essas duas posições extremadas acabaram por convergir, no mundo contemporâneo, para formar uma simbiose. Só se consideram, hoje, legítimos os sistemas constitucionais, em que se estabelece a necessária distinção funcional entre soberania e governo. Aquela deve pertencer, de modo efetivo e não meramente simbólico, ao povo; enquanto o governo há de ser exercido pelos representantes eleitos do soberano, que determina as grandes diretrizes de ação política dos governantes e os controla permanentemente.

A Constituição Federal de 1988 consagrou esse princípio fundamental de legitimidade política, ao declarar solenemente que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente” (art. 1º, parágrafo único).

No capítulo IV do seu Título II, a Constituição da República indicou quatro grandes formas de manifestação da soberania popular: o sufrágio eleitoral, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular legislativa. Objeto do presente projeto de lei é regulamentar os três últimos instrumentos da soberania popular, expressos no art. 14 do texto constitucional.

Atualmente, essa regulamentação encontra-se disposta na Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, cujas deficiências são notórias.

A principal delas é, sem dúvida, o fato de que esse diploma legislativo recusou ao povo soberano o poder de iniciativa em matéria de plebiscitos e referendos. A interpretação de que tal restrição à soberania popular resulta do disposto no art. 49, inciso XV, da Constituição é claramente falaciosa. Toda e qualquer regra constitucional há de ser interpretada à luz dos princípios fundamentais expressos na própria Constituição, e que formam os alicerces do Estado por ela criado. A soberania popular é um deles, como lembrado acima. Todos os Poderes do Estado são considerados, à luz desse princípio, como delegados do povo soberano. Ora, quando a Constituição declara, em seu art. 14, que tanto o sufrágio eleitoral, quanto o plebiscito e o referendo, são manifestações da soberania popular, impedir o povo de exercer o poder de iniciativa de plebiscitos e referendos seria equivalente a reconhecer que a realização de eleições dependeria de decisão do Congresso Nacional. O absurdo fala por si mesmo.

É óbvio que, ao dar ao Congresso Nacional a competência determinada em seu art. 49, inciso XV – competência essa que o projeto reitera nos artigos 7º e 9º –, a Constituição Federal regulou os atos finais do procedimento de realização dessas manifestações populares, sem decidir minimamente sobre o poder de iniciativa.

Em razão disso, o projeto reconhece ao povo soberano, como não poderia deixar de ser, a iniciativa de plebiscitos e referendos, com a observância dos requisitos

estabelecidos no art. 61, § 2º, da Constituição Federal em matéria de iniciativa popular legislativa.

Mas, além disso, prevê também o projeto a possibilidade de que o processo dessas manifestações populares, em se tratando de referendo (art. 9º), ou dos plebiscitos referidos nos incisos II e III do art. 3º, seja iniciado por decisão de um terço dos membros da cada Casa do Congresso Nacional. Supre-se, aqui, uma grave lacuna na regulamentação do texto constitucional. A minoria parlamentar qualificada tem competência para requerer a criação de comissões de inquérito, quer no Congresso Nacional, quer separadamente, na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal (Constituição Federal, art. 58, § 3º). Mas essa mesma minoria qualificada não tem poderes para, diante de uma decisão do órgão legislativo ou do Poder Executivo, que ela julgue gravemente comprometedor do bem comum do povo e do interesse nacional, pedir a decisão final do povo soberano sobre tal assunto.

Vejamos agora, mais especificamente, outras disposições do projeto.

Em matéria de plebiscitos, não se abre qualquer assunto à decisão popular sem a necessária e prévia discussão no Congresso Nacional, mas reserva-se ao povo, tão-só, decidir diretamente questões que, pela sua própria natureza, dizem respeito essencialmente ao bem público e ao interesse nacional, e sobre as quais, por conseguinte, os representantes políticos não têm legitimidade para tomar decisões à revelia do soberano (art. 3º). Por essa razão, não pareceu prudente incluir como objeto de plebiscito as questões de costumes, as quais, pela sua natureza profundamente controversa, envolvendo crenças, visões de mundo e valores pessoais, devem ser objeto de ampla discussão na instância parlamentar.

O plebiscito para decidir soberanamente sobre novas configurações político-territoriais da ordem federativa obedece no projeto, em linhas gerais, às disposições do art. 18 da Constituição Federal. Acrescentam-se, no entanto, algumas precisões, que não constam da vigente Lei nº 9.709.

Assim é que a iniciativa dos plebiscitos para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Estados, bem como para a criação de Territórios Federais, sua transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem, compete, pelo projeto, ao Senado Federal, mediante resolução aprovada pela maioria absoluta de seus membros, ou a cidadãos que representem, no mínimo, dez por cento do eleitorado de cada Unidade da Federação envolvida na decisão plebiscitária (art. 4º, § 1º). Nas hipóteses de criação, subdivisão ou desmembramento de Estado ou Território Federal, a realização do plebiscito deve ser precedida da divulgação de estudo de viabilidade da nova ou das novas unidades políticas, tal como exigido pela Constituição Federal (art. 18, § 4º) em decisões similares a respeito de Municípios.

Quanto à criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, o projeto, suprindo omissão da Lei nº 9.709 e dando cumprimento ao disposto no art. 18, § 4º, da Constituição Federal, fixa o período máximo de dois anos a contar da promulgação da lei estadual de autorização, para a realização do plebiscito. Acrescenta, porém, que a iniciativa do plebiscito compete a cidadãos que representem, no mínimo, dez por cento do eleitorado de cada Município envolvido na decisão.

Ainda quanto aos plebiscitos, o projeto os declara obrigatórios nas hipóteses definidas nos incisos IV e V do art. 3º, porque cuida-se aí de alienação ou mudança de qualificação de bens que pertencem ao povo, e não a órgãos do Estado.

Por derradeiro em matéria de plebiscitos, a fim de que eles tenham o necessário caráter decisório e não meramente consultivo, estabelece o projeto que, conforme o resultado da manifestação popular, os Poderes competentes tomarão as providências necessárias à sua implementação, inclusive, se for o caso, com a votação de lei ou de emenda à Constituição (art. 6º, § 3º).

No tocante ao referendo, o projeto precisa que o seu objeto não se limita apenas à aprovação ou rejeição de leis ou atos normativos baixados pelo Poder Executivo, mas estende-se também a emendas constitucionais, bem como a acordos, pactos, convenções, tratados ou protocolos internacionais de qualquer natureza (art. 8º). Em um número crescente de países, hoje, firma-se o consenso de que o chamado poder constituinte derivado já não tem legitimidade política para alterar o texto da Constituição, sem a ratificação do povo soberano. E no atual mundo globalizado, excluir da apreciação do povo, em última instância, a celebração de acordos internacionais que podem empenhar definitivamente o futuro da nação aparece, inquestionavelmente, como um ato de usurpação da soberania.

O projeto prevê que o referendo, autorizado pelo Congresso Nacional (art. 9º), é convocado pela Justiça Eleitoral (art. 10). Compete também a esta última proclamar o resultado da manifestação popular, devendo então o Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, declarar que o texto normativo, objeto do referendo, foi confirmado ou rejeitado pelo povo (art. 11).

Declara-se obrigatório, pelo art. 8º, parágrafo único, o referendo popular de leis, de qualquer natureza, sobre matéria eleitoral, cujo projeto não tenha sido de iniciativa popular. A razão é clara e amplamente comprovada pela experiência nacional, desde o Império. Na votação de leis eleitorais, os parlamentares vêem-se, incontornavelmente, obrigados a decidir, não apenas no interesse geral, mas também em causa própria. É exatamente por essa razão que, no presente, o Congresso Nacional tem encontrado dificuldades intransponíveis para tomar as decisões que se impõem, em matéria de reforma política. Em tais condições, nada mais justo e equilibrado do que submeter tais leis à decisão

do povo soberano em última instância, lembrando-se que o povo dispõe também do poder de iniciativa em matéria de projetos de lei.

No art. 12, o projeto fixa as atribuições da Justiça Eleitoral em matéria de plebiscitos e referendos. A novidade, em relação ao disposto sobre isto na vigente Lei nº 9.709, é que o projeto assegura a gratuidade da divulgação, no rádio e na televisão, da propaganda sobre o objeto do plebiscito e do referendo, não só de parte dos partidos políticos, mas também do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, de confederação sindical ou de central ou entidade de classe de âmbito nacional, bem como de associação civil registrada para atuar junto à Justiça Eleitoral. Algumas dessas entidades, como sabido, já dispõem de legitimidade para propor a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo do Poder Público (Constituição Federal, art. 103).

A iniciativa popular legislativa é singularmente reforçada no projeto.

Em primeiro lugar, estabelece-se que não se pode exigir dos signatários a indicação de outros dados pessoais, além do nome completo, da data de nascimento e do domicílio eleitoral (art. 13, § 1º). A exigência determinada pelo art. 252, inciso I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, de que o signatário de um projeto de lei de iniciativa popular deva indicar os “dados identificadores de seu título eleitoral” constitui uma demasia, pois as informações pessoais acima indicadas são suficientes, se for o caso, para se localizar nos registros eleitorais, a inscrição do eleitor.

Demais disso, o projeto determina que os projetos de lei de iniciativa popular têm prioridade, em sua tramitação, nas duas Casas do Congresso Nacional, sobre todos os demais projetos de lei, não apresentados sob o regime de urgência, previsto no art. 64, § 1º, da Constituição Federal (art. 14).

Finalmente, estabelece o art. 15 do projeto que a alteração ou revogação de uma lei, cujo projeto originou-se de iniciativa popular, quando feita por lei cujo projeto não teve iniciativa do povo, há de ser obrigatoriamente submetida a referendo popular.

Sala das Sessões, em de de 200 .


Deputado **ANDRÉ DE PAULA**
Presidente
Comissão de Legislação Participativa

ANEXO IV

Projeto de Resolução nº 234, de 31 de maio de 2006

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 234, DE 31 DE MAIO DE 2006

Altera os arts. 32, XVII, alínea “a” e 254 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, os arts. 2º, 7º e 10º do Regulamento Interno da Comissão de Legislação Participativa.

A COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA resolve:

Art. 1º. O art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 32

.....

XVII – Comissão de Legislação Participativa:

a) sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por qualquer cidadão brasileiro, associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos;

..... (NR)”

Art. 2º. O art. 254 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 254. A participação da sociedade civil poderá, ainda, ser exercida mediante o oferecimento de sugestões de iniciativa legislativa, de pareceres técnicos, de exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais, de qualquer cidadão brasileiro e de qualquer das entidades mencionadas na alínea a do inciso XVII do art. 32.

..... (NR)”

Art. 3º. O art. 2º do Regulamento Interno da Comissão de Legislação Participativa passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º. Para efeito de recebimento das sugestões de iniciativa legislativa, pareceres técnicos, exposições e propostas apresentadas pelas entidades a que se refere o inciso XVII, do art. 32, do Regimento Interno, serão exigidos os documentos abaixo relacionados:

a) registro, em cartório, ou em órgão do Ministério do Trabalho, para sugestão legislativa apresentada por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil;

b) documento legal que comprove a composição da diretoria efetiva e responsáveis, judicial e extrajudicialmente, pela entidade, à época da sugestão, para sugestão legislativa apresentada por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil;

c) identificação do nome completo e legível, assinatura do proponente, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral, para sugestão legislativa apresentada por cidadão brasileiro.

..... (NR)”

Art. 4º. O art. 7º do Regulamento Interno da Comissão de Legislação Participativa passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 7º. A Comissão informará às entidades ou cidadãos proponentes da sugestão a data e o horário em que sua proposta será discutida. (NR)”

Art. 5º. O art. 10º do Regulamento Interno da Comissão de Legislação Participativa passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 10º. A Comissão manterá as entidades ou cidadãos informados da tramitação de sua sugestão. (NR)”

Art. 6º. Esta resolução entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Além do próprio sentido etimológico de “governo do povo”, a democracia é um regime político em que, por meio de regras sistematizadas, se estabelece a forma de constituição do governo, bem como a participação popular nas decisões de determinada comunidade política.

A nação brasileira, em sua história republicana, acumulou pouca experiência democrática. Ainda assim, em 5 de outubro de 1988 foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, que representa um marco na história da democracia. A atual Carta Magna delineou uma nova organização política, tendo a democracia participativa como fonte de sua legitimidade. Para tanto, elencou os instrumentos pelos quais a população deverá manifestar-se em determinadas questões de Estado e de governo. Nesse elenco, destacam-se o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Outras formas de participação popular podem ser extraídas do texto constitucional (a exemplo dos arts. 10 e 194, VII), bem como podem ser instituídas outras iniciativas que possibilitem a participação cidadã na composição das decisões das instituições políticas do nosso país.

A Câmara dos Deputados, por meio da Resolução nº 21/2001, criou a Comissão de Legislação Participativa (CLP), autorizando entidades da sociedade civil à propositura de sugestões de iniciativa legislativa. Por essa engenharia parlamentar de grande louvor, a Casa do Povo possibilitou a diminuição da distância entre os representantes e seus representados, no contexto de uma sociedade que se avoluma a cada dia. Não obstante esse primoroso avanço, a participação direta da cidadania encontra-se limitada às associações e órgãos de classe ou entidades científicas e culturais, excluindo a participação de individual dos cidadãos que compõem democraticamente a sociedade brasileira.

Pela presente Sugestão de Projeto de Resolução não se está diminuindo a importância da atuação da Câmara dos Deputados. Ao contrário, está se afirmando a sua necessária existência enquanto essencial instituição política, uma vez que a palavra final quanto às diversas sugestões apresentadas, seja por entidades da sociedade civil, seja por cidadãos, será dos parlamentares, legítimos representantes do povo.

A democracia semidireta, afirmada pelo art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, deverá ser assegurada pela afirmação da representação parlamentar e pela efetivação da participação popular na formação de determinadas decisões político-estatais. Democracia representativa e participação direta do povo no exercício do poder estatal representam os dois pilares que sustentam o edifício da democracia alicerçado na cidadania brasileira. Assim, a ampliação do rol dos legitimados para a propositura de sugestões de iniciativa legislativa representa uma oportunidade de aprimoramento da nossa democracia, no âmbito do Congresso Nacional, visto que autoriza o povo, único titular do poder soberano, à concretização compartilhada dos ideais do Estado brasileiro no exercício do seu poder legislativo.

Ressalta-se que a Constituição Federal assegura, em seu art. 5º, XX, que ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado em qualquer associação, entidade ou sindicato. Ao mesmo tempo assevera a participação cidadã nas conduções da gestão do Estado sem a necessária filiação a qualquer ente da sociedade civil organizada (a exemplo, dentre outros, do art. 194, VII). Nesse sentido, a presente Sugestão de Projeto de Resolução, em observância aos princípios constitucionais de participação popular, possibilita a atuação direta dos indivíduos, aptos ao exercício dos seus direitos políticos, contribuindo para a realização das atividades legislativas da sua mais alta Câmara de representação.

O que se constitui como nova é a possibilidade de os cidadãos sugerirem proposições à atuação legiferante parlamentar, a fim de encontrarem opções para atender as suas demandas. Não se está a negar a importância dos sindicatos e outras formas de representação social. Contudo, afirma-se a possibilidade de o indivíduo, portador de direitos inerentes à sua cidadania, que não se encontre vinculado a qualquer entidade, ser ouvido a partir de suas idéias, percepções de problemas, vivências e experiências do cotidiano político.

A diminuição da distância entre representantes e representados deve ser um constante desafio a ocupar a agenda política da Câmara dos Deputados. Nesse sentido, a presente Sugestão de Projeto de Resolução abre a possibilidade de o cidadão oferecer suas idéias e perspectivas legislativas à apreciação de validade e importância à maior Casa de Representação do povo brasileiro. Amplia-se o espaço de diálogo entre representantes e representados, amadurecendo a democracia e contribuindo para a formação política e cidadã dos indivíduos.

A participação popular direta na elaboração de sugestões à Comissão de Legislação Participativa representará um valioso instrumento de atuação parlamentar. Por intermédio das diversas contribuições, poderá a Câmara dos Deputados

expandir a percepção dos anseios e necessidades da sociedade como um todo e não apenas tendo como pressuposto a parcela organizada em sindicatos ou outras espécies de entidades.

Esta Sugestão de Projeto de Resolução não fere preceitos normativos presentes em leis e regimentos diversos. Por seu turno, representa a afirmação de mecanismos de participação direta da sociedade na realização de determinadas prerrogativas estatais já existentes no ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, a experiência da participação popular no processo legislativo, na qualidade de co-partícipe, não se constitui novidade.

O Título VIII do Regimento Interno da Câmara dos Deputados presta-se a reconhecer e regular as formas de participação da sociedade civil, sem distinção entre cidadãos e entidades ou associações.

Assim, o art. 252 do referido Regimento estabelece as formas pelos quais os cidadãos podem exercer a iniciativa popular de lei. Ressalta-se que o seu inciso III estabelece que “será lícito a entidade da sociedade civil patrocinar a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, responsabilizando-se inclusive pela coleta das assinaturas”. Implica, portanto, afirmar que, pelo aludido dispositivo, os cidadãos podem, independente de suas entidades, atuar diretamente na propositura de iniciativa de lei. Trata-se da afirmação da possibilidade de atuação direta no processo legiferante até o presente momento não albergada pela Comissão de Legislação Participativa.

Igual conclusão se pode tirar do art. 253 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que faculta a apresentação de petições, reclamações, representações e queixas contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas, ou imputados a membros da Casa, a qualquer pessoa física (cidadão) ou jurídica.

Destaca-se, ainda, que o art. 22, inciso I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê as Comissões Permanentes como parte integrante e co-partícipe do processo legislativo. A presente Sugestão de Projeto de Resolução vem ao encontro desse preceito normativo na medida em que amplia a contribuição e co-participação de terceiros (os cidadãos) na elaboração das leis, por consequência da ampliação dos legitimados à participação das atividades legiferantes.

O Regimento Interno da Comissão de Legislação Participativa, a partir da Resolução Interna nº 01, de 2004, passou a considerar a participação individualizada dos cidadãos que, por critério do Presidente da CLP, poderão exercer o direito a fala nas reuniões plenárias de audiências públicas. Trata-se de importante orientação regulamentar já

que reconhece a possibilidade de atuação do cidadão na condução dos trabalhos legislativos da referida Comissão Permanente.

Faz coro ao exposto no parágrafo anterior a *Justificação* da referida Resolução Interna nº 01, de 2004, ao afirmar que “a nova redação do art. 10 do Regulamento Interno desta Comissão vem ao encontro das inúmeras e antigas reivindicações da sociedade civil organizada **e dos cidadãos em geral**, quanto ao direito de se manifestarem nas reuniões de audiências públicas deste Órgão, principalmente nas reuniões realizadas com o objetivo de avaliar o grau da participação popular em nossos trabalhos e os reflexos dessa ação conjunta perante a sociedade” (destaque acrescido).

Ademais, a Sugestão de Projeto de Resolução, aqui formulada, não afronta a Lei 9709/98 que regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal, ou seja, estabelece regras para a realização de plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei. De fato, os procedimentos adotados pela Comissão de Legislação Participativa, para a propositura de sugestões, se diferenciam dos procedimentos elencados na referida legislação ordinária, especialmente no que se refere a iniciativa popular de legislação. De mais a mais, a propositura levada ao conhecimento da CLP ingressa naquele órgão a título de **sugestão legislativa**, não como Projeto de Lei, tal qual estabelece o art. 13 da supramencionada lei.

Uma preocupação que naturalmente possa surgir refere-se ao acréscimo do volume de sugestões que possam ser apresentadas, uma vez autorizada a participação cidadã na propositura de sugestões à CLP. Neste particular, o próprio Regimento da Comissão de Legislação Participativa apresenta resposta, em seu art. 5º, ao estabelecer que “a Presidência da Comissão mandará verificar se existe sugestão recebida que trate de matéria análoga ou conexa já em análise, quando fará a distribuição por dependência, determinando a sua apensação, após enumeração.”. Conclui-se, portanto, ser perfeitamente afastável tal receio, que, embora real e válido, torna-se inócuo por força da atuação técnica-legislativa da própria Comissão.

A realização do Estado Democrático de Direito, no que tange à concretização dos seus ideais de modo que atenda aos anseios coletivos da cidadania, dotando-lhe de eficácia e legitimidade social, só será possível ante a adoção de instrumentos que efetivem a democracia participativa, possibilitando a ampliação da participação popular na condução das decisões estatais inerentes à cidadania política dos indivíduos.

Sala das Sessões, em.....

