

Apontamentos sobre a democracia participativa

William Junqueira Ramos*

Conceitualmente a Democracia Participativa pode ser entendida como sendo uma espécie do gênero democracia, na qual o Estado proporciona aos seus cidadãos mecanismos de efetiva participação popular nas discussões políticas da sociedade a que estão integrados.

J. J. Gomes CANOTILHO a conceitua como sendo “a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efetivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controlo crítico na divergência de opiniões, produzir inputs políticos democráticos.”.

Essa “estruturação de processos” aludida pelo professor da Faculdade de Direito de Coimbra, caracteriza-se pelo exercício da cidadania pessoal, ou seja, pela participação direta do povo nas decisões fundamentais da vida socialmente organizada.

De acordo com AFONSO DA SILVA , “As primeiras manifestações da democracia participativa consistiram nos institutos de democracia semidireta, que combinam instituições de participação direta com instituições de participação indireta”.

Bem de se ver, portanto, que, do ponto de vista semântico, democracia participativa e democracia semi-direta são sinônimos, de modo a expressar a representação no poder por mandatários eleitos pelo povo, mas com a participação direta deste em alguns casos.

Atenas foi o berço da democracia direta, contando com a participação dos grandes pensadores que viveram nessa época e que registraram para eternidade os primeiros fundamentos da democracia.

Desde então, a democracia sofreu diversas mutações ao longo dos tempos, surgindo, desse modo, a concepção básica de democracia participativa.

A estruturação normativa deste modelo democrático teve origem no século XIX, principalmente pela difusão dos sistemas de participação popular nas estruturas constitucionais da Suíça e dos Estados Unidos.

Napoleão I e seu sobrinho, Napoleão III, e mais recentemente Hitler, marcaram a utilização do plebiscito, mecanismo de exercício da democracia semi-direta, pois o fizeram para, de forma mascarada, consolidar-se no poder. A esta malfadada forma de utilização da democracia participativa, Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO atribuiu o nome de “democracia plebiscitária” ou “cesarista” explicando que

Teoricamente o seu caráter democrático é sustentável: o poder vem do povo como vem do povo o dos parlamentares ou do presidente. Na realidade, porém, sempre foi ela uma ditadura disfarçada pelo chamamento das massas a referendar entusiasticamente as decisões do homem forte. Esse resultado é obtido de um lado pelo controle da propaganda que opera num único sentido, de outro pelo que os psicólogos chamam de ‘horror ao vazio’. Todo povo posto diante da escolha entre alguma ordem e o caos, a incerteza, opta, por essa ordem qualquer. Destarte, sempre diz sim ao César. Por outro lado, em tal regime não há freios nem limites ao poder do chefe, já que o mesmo, pela invocação do voto das massas, pode a qualquer instante superar os existentes.

Após este nebuloso período, a democracia participativa ganhou novos rumos, principalmente pela maior conscientização política dos cidadãos, e vem, pouco a pouco,

surgindo com uma nova tendência para as aspirações populares no mundo moderno, ante o já corrompido e infirmado sistema representativo.

Especificamente no Brasil, a implantação da democracia semi-direta desde a fase pré-constituente é objeto de discussão para a sua positivação em nosso ordenamento jurídico. Contudo, as propostas de inclusão das formas de democracia semi-direta no Estado brasileiro raramente deixaram os debates e estudos de sua viabilidade para efetivamente serem colocadas em prática.

Nesta análise histórica da evolução da democracia semi-direta em nossa ordem jurídica, Maria Victória de Mesquita BENEVIDES apresenta, com distinta perfeição, dados importantíssimos que subsidiam sobremaneira a análise político-social dos mecanismos de soberania popular.

O primeiro instrumento de participação popular no Brasil de que se tem notícia é o da revogação dos mandatos políticos, em 1822, por ocasião da instalação do Conselho de Procuradores do Estado, onde se estabeleceu a possibilidade de perda do mandato dos eleitos por iniciativa de seus eleitores. Nessa mesma época surgiu também a ação popular, que também é considerado um tipo de participação direta do povo.

Em âmbito legislativo, no entanto, até a Constituição Republicana de 1891, não houve qualquer instituto de democracia semi-direta regulamentado no país. Pouco tempo depois, constituições dos Estados da Federação previam em seus textos a existência de mandato imperativo e do veto popular.

A Constituição Federal de 1934, igualmente, não previa os instrumentos de democracia semi-direta, até que, com a promulgação da Carta de 1937, que inclusive deveria ter sido aprovado mediante plebiscito, mas não o foi, é que surgiu no texto constitucional a possibilidade de utilização do plebiscito nos casos expressamente previstos.

Sustenta BENEVIDES que

Os ventos democratizantes de 45, com a queda da ditadura Vargas, não se dirigiram para propostas inovadoras no campo da participação política. Pelo contrário. Instituições de democracia semi-direita — como o plebiscito — permaneceram contaminadas pela lembrança do ditador e da doutrina francesa sobre o cesarismo. Predominou, entre os liberais constituintes, o princípio da democracia representativa “pura”, repudiando-se, conseqüentemente, qualquer veleidade de mandato imperativo, ou recall.

Em 1963 houve a realização de um plebiscito, oriundo do golpe de Estado levado a efeito contra o então Presidente da República Jânio Quadros, com supedâneo na Emenda Constitucional nº 4, de 02 de setembro de 1961 que instituiu o parlamentarismo no Brasil. Para manutenção (ou não) do novo sistema de governo o texto da Emenda previa fosse realizado plebiscito popular.

Desde aquela época, alguns projetos que regulavam o exercício da democracia semi-direta foram apresentados no Congresso Nacional, sem que obtivessem êxito, contudo.

As discussões políticas acerca da implantação dos mecanismos de participação popular começaram a ganhar força por ocasião da instalação da Assembléia Constituinte em março de 1987 .

Vários juristas apresentaram projetos em que o povo teria, de fato, participação nas decisões políticas do país. Dentre eles destacaram-se José Afonso da Silva, que apresentou projeto no qual havia a previsão do referendo, iniciativa popular, o veto popular e a revogação dos mandatos, Fábio Konder Comparato e Dalmo de Abreu Dallari.

No entanto, fortes discussões sobre a participação direta do povo nas questões legislativas principalmente foram objeto de duras críticas, de modo que, embora todo o esforço envidado pelos constitucionalistas da época, a verdade é que muitos dos projetos

apresentados chegaram, no máximo, a serem aprovados no primeiro turno do Congresso Constituinte.

O jurista Paulo Bonavides , árduo defensor da democracia participativa, fornece elementos concretos acerca da viabilidade, em nosso sistema constitucional, desse regime. Segundo ele

No Direito Constitucional positivo do Brasil já existe um fragmento normativo de democracia participativa; um núcleo de sua irradiação, um germe com que fazê-la frutificar se os executores o operadores da Constituição forem fiéis aos mandamentos e princípios que a Carta Magna estatuiu.

Com efeito, essa democracia ore em fase de formulação teórica, e que é, num país em desenvolvimento como o nosso, a única saída à crise constituinte do ordenamento jurídico, já se acha parcialmente positivada, em termos normativos formais, no art. 1o e seu parágrafo único, relativo ao exercício direito da vontade popular, bem como no art. 14, onde as técnicas participativas estatuídas pela Constituição, para fazer eficaz essa vontade, se acham enunciadas, a saber: plebiscito, o referendun e a iniciativa popular.

Portanto, a Constituição de 1988 adotou cinco mecanismos de exercício de participação popular: o sufrágio universal, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular e a ação popular, assim previstos em seu texto:

Art. 5 [...]

LXXIII. qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a 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 do ônus da sucumbência;

[...]

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

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular.

Tais institutos, como concebidos na sistemática atual, constituem-se mecanismos de democracia semi-direta e não somente direta, data venia, como defendem alguns autores. Defendemos esse ponto de vista, pois, para a concretização dos mesmos, é indispensável a manifestação do Estado. Não se trata de participação direta dos cidadãos.

No âmbito infraconstitucional a lei federal nº 9.709 de 18 de novembro de 1998 traça a regulamentação dos institutos do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, disciplinando os meios e os modos de utilização dos mesmos.

BIBLIOGRAFIA

AFONSO DA SILVA, José. Curso de Direito Constitucional Positivo. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. A Cidadania Ativa – Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular. 3ª ed. São Paulo: Editora Ática, 2003.

CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 3 ed. Coimbra: Almedina, 1998.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de direito constitucional. 30ª. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

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, 2002

*Procurador Municipal

william.junqueira@gmail.com

Disponível em:

<http://www.viajus.com.br/viajus.php?pagina=artigos&id=1218&idAreaSel=16&seeArt=yes>. Acesso em: 27 mar. 2008.