

INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

RUBENS BEÇAK

Mestre e Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de São Paulo. Coordenador Acadêmico e Administrativo e Professor da Escola Paulista de Direito no curso de Pós-graduação lato sensu em Direito Constitucional e Administrativo. Professor Colaborador do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Estadual de Maringá - UEM. Professor do curso de graduação e do programa de Pós-graduação em Direito do Centro Universitário Eurípides de Marília - UNIVEM. Professor dos cursos de graduação em Direito da Universidade Paulista - UNIP e da Fundação Armando Álvares Penteado - FAAP. Ex-professor do curso de graduação em Direito da Universidade de Mogi das Cruzes - UMC. Advogado e consultor em São Paulo

RESUMO: Num momento em que se discute no panorama político nacional o tema da Reforma Política, nos pareceu oportuna a discussão sobre o primado democrático e a reafirmação deste ideal, o que, assim nos parece, exige um exame do permear desta idéia por todos os setores da sociedade. Isto, somente se pode buscar com a utilização de instrumentos de democracia participativa. Já nas primeiras décadas do século XX, ou mesmo antes, no final do século XIX, começa-se a perceber que aquele sistema - com a aparência de supra-sumo da evolução democrática - encontrava um questionamento sui-generis. Até que ponto a necessidade do exercício democrático - aparentemente

impossível sem a existência da representação e dos partidos políticos - não acabara por provocar um distanciamento excessivo entre a vontade do eleitor-representado e o eleito-representante? Até que, ponto, pior ainda, a ação do representante não colidia mesmo com a do representado? Com a finalidade de suprir estas deficiências, logo passou a se desenvolver, mundo afora, nova variante da democracia, a democracia semi-direta. É, nada mais nada menos, do que a democracia representativa pelos partidos, acrescida da instrumentalização de institutos que possam servir à que se aфирa a vontade do povo quando necessária. O instrumento por excelência

de sua viabilização é o plebiscito, mas não esqueçamos também aqueles outros previstos na atual Constituição Brasileira, como o *referendum* e a iniciativa popular, além de outros, que abordaremos. A doutrina tradicionalmente elenca outros meios de exercício da democracia participativa, especialmente no direito norteamericano. Ali temos os chamados veto popular, em que uma lei em vigor pode ir a escrutínio popular se houver solicitação de certo número de eleitores. Ainda o recall ou revocação, em que, igualmente por solicitação dos eleitores, o que vai a escrutínio popular é o mandato de parlamentar ou funcionário eleito. Também a Ação Popular, dentre nós desde a Constituição de 1934, bem como, reflexamente, e a Ação Civil Pública, existente infraconstitucionalmente desde 1985 e, no patamar maior desde 1988. Mas será que com esta descrição do instrumental mais usualmente colocado à disposição do cidadão, temos realmente uma gama de mecanismos que permitam que se supra aquele distanciamento que já nos referimos, aquela sensação que é de certa forma comum, de que as reais necessidades e angústias da população não estão sendo discutidas nos foros de exercício do poder? Como aprimorar isto? É aqui que uma série de estudos tem-se produzido, inclusive algumas experiências se praticado, também em nosso país, no sentido de diminuir esta distância.

RESUMEN: En el momento donde se discute en lo panorama político nacional el tema de la reforma política, se parecía oportuna la pelea en el primate democrático y la reafirmación de este ideal, qué, así en él se parece, exige una examinación del permear de esta idea

para todos los sectores de la sociedad. Esto, si puede buscar solamente con el uso de instrumentos de la democracia participativa. Ya en las primeras décadas del siglo XX, o mismo antes, en finales del siglo XIX, se empieza a percibir que ese sistema - con la apariencia de supra-sumo de la evolución democrática - encontró cuestionamiento sui generis. ¿Hasta punto que la necesidad del ejercicio democrático - aparentemente imposible sin la existencia de la representación y de los partidos políticos - no acabava por provocar un distanciamento extremo entra en la voluntad de lo votante-representado y el electo-representante? ¿Hasta, el punto, peor, la acción del representante no chocava exactamente con el que está de representado? Pronto comenzó a aparecer, por el mundo todo, nueva variante de la democracia, la democracia semi-directa. Es, nada más nada menos, de la democracia representativa para los partidos, creciente del instrumentalización de los institutos que pueden servir a verificar la voluntad de la gente, quando necesaria. El instrumento por excelencia de su viabilização es el plebiscito, pero también no olvidemos de otros previstos en la constitución brasileña actual, como el *referendum* y la iniciativa popular, más allá de otros, a que acercaremos. La doctrina tradicionalmente a ellos elenca otras maneras del ejercicio de la democracia participativa, especialmente en lo derecho de norteamericano. Allí tenemos el veto popular de las llamadas, donde una ley en el vigor puede ir el escrutinio popular si tendrá petición de cierto número de votantes. También el *recall* o revocación, donde, igualmente para la petición de los votantes, qué va el escrutinio popular está el mandato del parlamentario o elige a empleado.

También la acción pública, entre nosotros desde la Constitución de 1934, así como, reflejado, la acción civil pública, existente infraconstitucionalmente desde e 1985, y en la Constitución desde 1988. ¿Pero será que con esta descripción del instrumental generalmente colocado a la disposición del ciudadano, realmente tenemos una gamma de los mecanismos que se permitan que si provea ese

distanciamiento, aquella sensación que está de cierta forma común, de que las necesidades verdaderas de la población no están si discutiendo en los foros del ejercicio del poder? ¿Cómo mejorar esto? Es que una serie de estudios se ha producido, también algunas experiencias aquí si está practicado, también en nuestro país, en dirección a disminuir esta distancia.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia, Representação, Democracia Representativa, Democracia Pelos Partidos, Democracia Participativa, Instrumentos Para A Sua Realização, Plebiscito, *Referendum*, Iniciativa Popular, Outros Instrumentos.

PALABRAS-CLAVE: Democracia, Representation, Democracia Representativa, Democracia Por Los Partidos, Democracia Participativa, Instrumentos Para Su Realización, Plebiscito, *Referendum*, Iniciativa Popular, Otros Instrumentos.

SUMÁRIO: 1 Introdução/Esboço histórico. 2 Democracia participativa. 3 Outros instrumentos de realização da democracia participativa, 4 Considerações finais.

1 INTRODUÇÃO / ESCORÇO HISTÓRICO

Num momento em que se discute no panorama político nacional o tema da Reforma Política, nos pareceu oportuna a discussão sobre o primado democrático e a reafirmação deste ideal, o que, assim nos parece, exige um exame do permear desta idéia por todos os setores da sociedade. Isto, somente se pode buscar com a utilização de instrumentos de democracia participativa.

Para tal fim, importante a discussão sobre os seus instrumentos.

Na nossa visão, não há como iniciar o tema sem fazermos, mesmo que em breve exposição, uma evolução dos rumos da democracia.

Com o ideal das idéias iluministas, advindo, no plano político, com a derrocada do regime absolutista, na esteira do que Hobsbawn já

consagrou como a “Era das Revoluções”¹ vai-se idealizar um sistema político adequado a dar sustentação à nova ordem.

A democracia dos gregos, no sentido daquela praticada especialmente no século de Péricles, em Atenas, será transplantada para os tempos contemporâneos havendo que incorporar instrumento advindo do Direito Civil para sua viabilização, o mandato. É sem sombra de dúvidas com a representação, que os novos regimes praticarão a democracia, cognominada dali para a frente como indireta, ou representativa.

Já foi explorado pela doutrina e não há necessidade de aqui nos delongarmos no assunto, que, se por um lado, a democracia representativa nasce com o viés da imperatividade da vontade do representado, no seu desenvolver, especialmente devido à evolução do parlamentarismo na Inglaterra, exurgirá a desvinculação.

Pois bem, o caminho é conhecido.

No momento seguinte de seu evoluir, vai a democracia se defrontar com a questão da defesa de interesses por grupos mais ou menos fechados, os logo denominados partidos políticos, provocando o surgimento da democracia representativa pelos partidos.

Entretanto, mormente já nas primeiras décadas do século XX, ou mesmo antes, no final do século XIX, começa-se a perceber que aquele sistema - com a aparência de supra-sumo da evolução democrática - encontrava um questionamento *sui-generis*.

Até que ponto a necessidade do exercício democrático - aparentemente impossível sem a existência da representação e dos partidos políticos - não acabara por provocar um distanciamento excessivo entre a vontade do eleitor-representado e o eleito-representante? Até que, ponto, pior ainda, a ação do representante não colidia mesmo com a do representado?

Em um primeiro momento, a sedutora idéia da co-existência do modelo da representação tradicional com a de interesses cooperativos parecerá a solução.

O instrumento foi utilizado por uma série de constituições européias, chegando ao Brasil, com a breve Constituição de 1934.

Pois bem, a ascensão avassaladora de uma nova forma de exercício

¹ Cf. HOBBSBAWN, Eric J. *A Era das Revoluções: 1789-1848*. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1982.

do poder, o totalitarismo, logo fez colapsar a democracia como um todo, na exata medida em que se era vista como um sistema decadente e distanciado da realidade.

Com a derrocada desta nefasta via, com o final da 2ª grande guerra, e a revalorização do poder da idéia democrática, logo não tardam a ressurgir os críticos de suas eventuais falhas, mas, agora sempre no de se buscar instrumentos novos que possibilitassem o seu repensar, aprimorando-o.

2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, foi um dos primeiros a apontar a resiliência desta crítica² demonstrando que logo passou a surgir, mundo afora, nova variante - se é que possível chamarmos assim - da democracia, a democracia semi-direta.

É, nada mais nada menos, do que a democracia representativa pelos partidos, acrescida da instrumentalização de institutos que possam servir à que se afigure a vontade do povo quando necessária. O instrumento por excelência de sua viabilização é o plebiscito, mas não esqueçamos também aqueles outros previstos na atual Constituição Brasileira, como o *referendum* e a iniciativa popular, além de outros, que abordaremos.

Com o tempo, e o testar deste instrumental, logo se formulou uma literatura, relativamente extensa, a respeito de sua prática e eventual aprimoramento, na busca do que se passou a cunhar da democracia participativa.

Mas antes, abusemos da paciência dos leitores e relembremos o que são os instrumentos previstos na Constituição Federal, no art. 14, regulamentados pela Lei nº. 9.709 de 18/11/98.

Pois bem, o primeiro dos institutos, o plebiscito, tem origem no direito romano, sendo instituto largamente adotado mundo afora.

A história registra uma variante de sua utilização, sempre vista com reservas pelos seus críticos, mormente o seu viés porventura antidemocrático, a chamada "democracia cesarista".

² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 33. ed., atual. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 97.

Napoleão, Napoleão III e outros a utilizaram e não nos esqueçamos de tiranos mais recentes, como Pinochet no Chile, no final dos anos 80, inícios dos 90, para tentar revestir de legitimidade decisões que não o eram.

Não nós esqueçamos daqueles: entendidos como democratas também. De Gaulle utilizou o instituto à exaustão, inclusive tendo renunciado à Presidência da França, em 1969, quando derrotado em um. A utilização exagerada, ou “desvirtuada”, do instrumento sempre sofreu críticas, o mecanismo em si, não.

Veja-se sua utilização como instrumento real de aferição da verdade popular, como o foi aquele de 1993 que definiu a forma e o regime de governo em nosso país.

Não nos esqueçamos que, além do previsivo do art. 14, I, da Constituição Federal, onde aparece para a realização da soberania popular, é também - e especialmente - mecanismo necessário para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios (art. 18, § 4º) e estados (§ 3º do mesmo artigo).

O referendo, ou melhor denominado *referendum*, em latim, para diferenciá-lo da expressão por vezes utilizada para exercício do voto, nada mas é do que a possibilidade da própria aprovação (ou rejeição) de um projeto de lei diretamente pela população.

Duas observações se fazem necessárias: a primeira é que existem sistemas onde se permite inclusive a alteração eventual de projeto de lei pela população (consultas em *referendum* putativas), como é exemplo a Itália e, a segunda, que na prática constitucional brasileira parece comum a confusão deste instituto com o plebiscito, não só midiaticamente como também pelas próprias autoridades (como foi exemplo o plebiscito de Janeiro de 1963, sobre o sistema de governo, que na realidade teria sido *referendum*).

Quem bem conceitua as diferenças entre dois institutos é o mais uma vez lembrado Manoel Gonçalves Ferreira Filho,³ demonstrando inclusive a possibilidade de o *referendum* ser formulado enquanto exercício do poder constituinte pelo povo. É previsto na Constituição Federal, no art. 14, II.

No nosso sistema constitucional, é o Congresso Nacional que

³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, op. cit., p. 98.

exerce o poder de convocar o plebiscito e de autorizar o referendo (art. 49, XV).

É a iniciativa popular? Pois bem, a iniciativa popular é instrumento previsto na Constituição Federal, no inciso III do art. 14 e também no 27, § 3º, no que se refere à iniciativa popular no processo legislativo estadual. Sua regulação vem no art. 61, § 2º, onde encontramos os requisitos⁴ que, pela dificuldade de efetivação, já configuram por si mesmos o seu “sepultamento”:

“A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei submetido por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por 5 Estados, com não menos de 3 décimos por cento dos eleitores de cada 1 deles”.

Ora, como é comentário costumeiro de Sérgio Resende de Barros,⁵ é mais fácil (e “econômico”) deslocar-se por avião até Brasília é fazer pressão por sobre os deputados de sua região, ou até mesmo, nas vindas destes deputados, semanais, aos estados de origem, fazer a pressão *in loco*, do que cumprir os requisitos constitucionais...

Não nos esqueçamos que a doutrina tradicionalmente elenca outros meios de exercício da democracia participativa, especialmente no direito norte-americano.

3 OUTROS INSTRUMENTOS DE REALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Ali temos os chamados veto popular, aonde uma lei em vigor pode ir a escrutínio popular se houver solicitação de certo número de eleitores.

Ainda o recall ou revocação, em que, igualmente por solicitação dos eleitores, o que vai a escrutínio popular é o mandato de parlamentar ou funcionário eleito (lembremos que nos EUA parte das

⁴ Sobre a iniciativa popular e seus requisitos cf. SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 223-224 e 449-450.

⁵ BARROS, Sérgio Resende de. In: *Aulas proferidas no curso de graduação em Direito*, na Faculdade de Direito da USP, compartilhadas com o Autor, nos anos de 2002-2003.

funções judiciais e que outras, são por eleição).

José Afonso Da Silva relaciona⁶ a Ação Popular, dentre nós desde a Constituição de 1934, como efetivo exercício de participação na vida política. Nós nos aventuramos ainda a dizer que a Ação Civil Pública, existente infraconstitucionalmente⁷ desde 1985 e, no patamar maior desde 1988, também é - por via reflexa - instrumento para tal.

Mas será que com esta descrição do instrumental mais usualmente colocado à disposição do cidadão, temos realmente uma gama de mecanismos que permitam que se supra aquele distanciamento que já nos referimos, aquela sensação que é de certa forma comum, de que as reais necessidades e angústias da população não estão sendo discutidas nos foros de exercício do poder? Como aprimorar isto?

É aqui que uma série de estudos tem-se produzido, inclusive algumas experiências se praticado, também em nosso país, no sentido de diminuir esta distância.

Vejam-se os estudos pioneiros de Capeletti acerca da utilização da televisão como forma de aproximação, papel que hoje em dia poderia perfeitamente caber à Internet, como, aliás, é a proposta concreta do ex-Vice-Presidente norte-americano Al Gore, no seu *The Assault on Reason*.⁸

Paulo Bonavides, em recente artigo para a Folha de São Paulo,⁹ propõe a possibilidade de elaboração de Emenda Constitucional popularmente, pela inclusão de item IV ao art. 60 da Constituição.

Propostas há de criação do mandato imperativo, não no sentido antigo de sua utilização, mas no da vinculação da ação do parlamentar ao programa partidário ou de governo, sob pena de revocação de seu mandato.

Não nos olvidemos também de algumas experiências efetivamente colocadas em prática, como o orçamento participativo, algo que vicejou no Rio Grande do Sul e hoje, conforme preleção de

⁶ SILVA, José Afonso da. *Poder Constituinte e Poder Popular*. estudos sobre a Constituição. São Paulo, Malheiros, 2000. p. 50-51.

⁷ Lei n. 7.347/85.

⁸ GORE, Al. *The Assault on Reason*. USA: Penguin Press, 2007.

⁹ BONAVIDES, Paulo. Constituinte e Iniciativa Popular. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 9 jul. 2007.

Boaventura de Souza Santos,¹⁰ já é utilizada em mais de 1.200 cidades da América Latina.

Importante ainda referirmos os Conselhos Municipais de Saúde, também citados por aquele estudioso. E os Conselhos Escolares, de Segurança etc., todos eleitos pela população.

Obviamente estas vias de participação democrática encontram uma grande resistência dos partidos políticos, que a vêem com verdadeira ameaça.

Em todas estas experiências e ou sugestões torna-se evidente a retomada dos valores rousseauianos inclusive na sua crítica aos institutos (tradicionais) da representação.

Concordamos com Roberto Amaral,¹¹ que, invocando seguidores da teoria rousseauiana no aspecto, como Marx, Gramsci, Lukács, Bobbio e Poulantzas, vê a representação como desvirtuadora da vontade soberana.

Do outro lado do espectro ideológico, também a crítica é acerba!

Schumpeter (tão revalorizado nos dias de hoje) e Hanna Arendt são exemplos. Para o primeiro: “[...] [é um] método de seleção das elites através de eleições periódicas [...]”¹² ou, para a segunda: “[...] o que agora chamamos democracia é uma forma de governo na qual poucos governam em nome do interesse da maioria [...]”¹³.

Aqui, caber-nos-ia uma análise do que se passa ao norte do Brasil, na Venezuela, mas também vêm sendo discutido no processo constituinte boliviano e certamente o será no equatoriano.

Naquele país, a Constituição Bolivariana de 1999, contém mecanismos participativos arrolados no seu art. 70, a saber:

¹⁰ SOUZA SANTOS, Boaventura de. In: palestra proferida no “Joint Annual Meeting of the Law and Society Association (LSA) and the Research Committee on Sociology of Law (RCSL)”, Berlim, 25 a 28. de Julho de 2007.

¹¹ Cf. AMARAL, Roberto. Apontamentos para a reforma política: a democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 151. jul./set. 2001, 2001.

¹² SHUMPETER, Joseph A. apud AMARAL, Roberto. Apontamentos para a reforma política: a democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 151, jul./set. 2001, p.32.

¹³ ARENDT, Hanna apud AMARAL, Roberto. Apontamentos para a reforma política: a democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 151, jul./set. 2001, p.32.

“[...]”

I- instrumentos políticos:

- a) a eleição para o exercício de cargos públicos;
- b) o referendo;
- c) a consulta popular;
- d) a assembléia aberta; e
- e) a assembléia dos cidadãos, cujas decisões têm caráter vinculante.

II- instrumentos sociais e econômicos:

- a. a autogestão;
- b. a co-gestão;
- c. as cooperativas, em todas as suas formas, inclusive as de caráter financeiro;
- d. as caixas de poupança;
- e. a empresa comunitária.

O referendo poderá ser consultivo, confirmatório ou revogatório.

[...]”¹⁴

Mas diga-se que, se por um lado a experiência venezuelana de incremento da participação é alvissareira, por outro há que se fazer a ressalva de que talvez é muito recente ainda para que se possa realmente verificar a sua imanência.

Entretanto, o mais importante é que o caminho da participação como forma de aperfeiçoamento democrático parece ser algo irreversível, o que a sua adoção por um número cada vez maior de países parece indicar.

Oxalá os desvios na representação, tão deletérios ao real permear democrático, possam vir a ser diminuídos.

¹⁴ Cf. AMARAL, Roberto. Apontamentos para a reforma política: a democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 151, jul./set. 2001, p. 61. O texto original da Constituição Bolivariana da Venezuela de 1999 pode ser acessado em <<http://www.ciberamerica.org/NR/rdonlyres/ezdq65wpalkfvup3n6eexjlq36ogc3jupfasjlqrdn5nwyzusgfb4nnpvlxytmpcqng5syedqkacf/RepublicaBolivarianadeVenezuela.pdf>>.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, procuramos demonstrar que num momento em que se discute a Reforma Política, parece-nos ideal o repensar sobre a utilização de instrumentos de realização da democracia participativa.

Isto por que a crítica à realização da democracia em sua forma tradicional, i.e. pelos partidos políticos, de há muito formulado, permanece nos dias de hoje.

Assim, o mero exercício do voto não basta. É só com a participação efetiva da população no processo que se pode fazer com que a democracia permeie por todos os setores da sociedade.

Destarte, além dos mecanismos já elencados na nossa Constituição, a saber, o plebiscito, o *referendum* e a iniciativa popular, outros institutos têm-se apresentado, com resultados alvissareiros.

São estes, o orçamento participativo, os conselhos municipais de segurança, de saúde etc. Mas isto não basta. Talvez propostas da adoção de instrumentos utilizados alhures como o *recall*, o veto popular (já existentes, por exemplo, nos EUA) sejam oportunos. Ou ainda, a utilização da Internet, como cada vez mais se discute.

Aqui, os mecanismos existentes na Constituição Venezuelana de 1999, em que pese recentes, são importantes de se conhecer.

A participação parece ser o caminho irreversível na diminuição do déficit democrático da representação tradicional pelos partidos.