

REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 30 • n.º 120
outubro/dezembro 1993

Editor:
WILMA FERREIRA, Diretora



SENADO FEDERAL
SECRETARIA DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO
SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

A democracia direta e a Constituição

DIMAS MACEDO

S U M Á R I O

1. Colocação do problema. 2. A democracia direta no Brasil. 3. Algumas conclusões. 4. Bibliografia.

1. *Colocação do problema*

Inicialmente, cumpre considerar o seguinte: quando falamos em democracia, e historicamente procuramos situar as nossas abordagens, a noção primeira e a mais antiga que temos a nos orientar é a idéia de democracia direta, justamente porque a instituição democrática em apreço foi uma experiência política da Grécia Clássica e essa experiência foi possível porque existia um sentido de municipalização muito maior do que aquele que se tem na atualidade, corporificado na expressão da cidade-Estado dos antigos. Então, uma coisa que não pode estar dissociada, em primeiro lugar, da questão da democracia direta, é o problema da sua localização municipal, com o pressuposto da legitimidade das ações de governo embasado no processo de participação. Eu me proponho a colocar nesta reflexão algumas idéias de cunho emergencial, sem a pretensão, portanto, de discutir posições doutrinárias, e também porque não me resta tempo para fazer uma exposição sistemática. O tema é provocante, possui um raio de abrangência muito dilatado e o seu enunciado teórico é bastante complexo.

Expendidos estes argumentos, impõe-se por oportuno acrescentar que, não sendo a democracia direta uma utopia teórica dos modernos, foi entretanto no século XVIII, o século por excelência de abrangência de idéias políticas e da filosofia política, que emergiram e se estabeleceram as polarizações e os dissídios doutrinários em torno do assunto e a descoberta de que a complexidade do Estado moderno era certamente o entrave maior à sua mais completa realização.

Dimas Macedo é Procurador do Estado do Ceará. Professor da Faculdade de Direito da UFC.

A primeira dessas sistematizações teóricas a que me refiro, que se encontrava em ordem cronológica de vinte ou trinta anos em relação à anterior, correspondia à tese da democracia como manifestação direta da vontade popular. A democracia direta estava ligada à problemática da soberania popular e contraposta à democracia representativa e à tese da soberania nacional, defendida pelo abade Emmanuel Joseph Siéyes, no momento de emergência da Revolução. A gente tem que pensar as duas coisas assim de forma simétrica, quando não correlata, e não esquecer que o teórico por excelência da soberania popular foi o francês Jean-Jacques Rousseau, nascido, aliás, em Genebra, na Suíça, o qual, entre outras ponderações de todo pertinentes, afirmou que a soberania do povo não se representa. Ele teorizou também a constituição da vontade geral, que se expressa através da manifestação da máquina do Estado e que é o somatório de cada uma das potências individuais, isto é, cada cidadão se fazendo ouvir na formulação das magnas decisões do governo, através da sua própria vontade.

Entretanto, se impõe insistir: tudo isso demanda muito tirocínio e com certeza se mostra intrincado o desenho da sua objetividade e complementação. Intrincado e difícil certamente porque o modelo pelo qual a revolução burguesa optou corresponde à face adversa da questão, a face na qual se divisa o apelo à democracia representativa e à soberania nacional, abrindo assim perspectivas para a semeadura de uma crise que já caminha para o esclerosamento, enquanto realidade prática e paradigma doutrinário e científico, e para a sua completa saturação conceitual.

Existe, portanto, uma discussão, uma imensa e magna discussão que a todos interessa: a discussão da reformulação da democracia e da sua viabilidade como proposta de uma atuação governamental ainda humanamente possível para a sobrevivência do Estado atual. Uma discussão que não tivesse a petulância de esquecer as condições da democracia direta com parlamentarismo como uma das alternativas para a crise institucional do Brasil. Mas no âmbito de qualquer das alternativas que viermos a adotar, tomando como marco a revisão constitucional de 1993, não seria perdoável esquecer que o povo é o verdadeiro e autêntico detentor de todas as potências do poder, ao mesmo tempo que sujeito e destinatário das suas próprias decisões.

2. *A democracia direta no Brasil*

No Brasil nós não temos um governo de democracia direta, mas com certeza uma realidade nova nos espera nesse campo. Com acerto não podemos mesmo dizer que a democracia direta não constitui um instituto político consagrado pela nossa mais nova Constituição. Aliás, como assegura a socióloga e cientista política Maria Victória Benevides, em brilhante tese de livre-docência, apresentada à Faculdade de Educação da USP, intitulada *A Cidadania Ativa, "a nova Constituição Brasileira, promulgada a 5 de outubro de 1988, admite a combinação de formas de democracia direta com democracia representativa"*. A leitura de citado livro, juntamente com o indispensável *Cidadania e Participação*, de José Álvaro Moisés, e com o doutíssimo *Direito da Participação Política*, de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, um dos mais eminentes juristas brasileiros da atualidade, talvez pudesse dissipar as dúvidas daqueles que ainda teimam, entre nós, em negar a existência dessa realidade constitucional.

Mas nem tanto. Basta tão-somente aludir que ao célebre princípio constitucional brasileiro que dizia simplesmente que "todo poder emana do povo", foi acrescentada a expressão "que o exerce por meio de representantes ou *diretamente*". Isto é o que está escrito no parágrafo único do art. 1º da Constituição de 1988 e isto, queiramos ou não queiramos, não deixa de ser uma novidade radical.

Novidade radical porque a expressão em apreço, conjugada com os princípios da cidadania e da soberania popular, constituem vetores interpretativos de todo o sistema da Constituição Federal: primeiro, porque integram o elenco dos Princípios Constitucionais Fundamentais e, segundo, porque configuram por si normas constitucionais substantivas logicamente aplicáveis no âmbito de atuação do Estado brasileiro.

Por conta dessas evidências, eu acho que nós não podemos negar a Constituição. E se a democracia direta entrou na Constituição, ela foi ali inoculada como resultado de uma elaboração consciente e amadurecida da sociedade, a partir dos debates travados durante a última Assembléia Nacional Constituinte. Então a coisa não aparece de maneira assim misteriosa na Constituição. As normas da Constituição possuem um sentido eminentemente político em seu enunciado positivo e no seu conteúdo e se a Constituição diz que o poder pode ser exercido diretamente, é claro que ele assim pode ser exercido, porque não é lógico achar que a Constituição tem uma expressão que possa ser julgada ociosa.

É esta a porta de abertura que aí está a respaldar um anseio que eu considero uma bandeira muito interessante, mesmo sabendo das dificuldades práticas da sua implantação no Brasil. Mas o que me motiva ainda mais a fazer esta abordagem sobre a democracia direta, é ver um jurista como Paulo Bonavides, sem dúvida o mais eminente constitucionalista brasileiro, um dos maiores do Ocidente, fazendo a defesa da democracia direta com parlamentarismo como a alternativa política do terceiro milênio.

Não devemos, portanto, nos impressionar pensando que "a democracia direta morreu" – como alguns se apressam em apregoar –, que a literalidade de uma expressão do discurso político não se transforma com o tempo e com o tempo não transforma a sua polivalência semântica, que o exercício da cidadania e da soberania popular, que a participação dos trabalhadores nos lucros e na gestão da empresa, que o regime constitucional da co-gestão dos serviços de saúde pública, da segurança, da assistência e da previdência social, que a democratização do ensino público, que a participação das associações comunitárias no planejamento municipal, que a realização de audiências públicas pelas Comissões do Poder Legislativo, que o questionamento das contas municipais pelos contribuintes e que inúmeras outras formas de intervenção do povo nas questões governamentais ou nas questões privadas de interesse público ou coletivo, institucionalizadas pela nossa Constituição, não constituem expressão da democracia direta.

Como cidadão eu acredito nas formas de manifestação dessa modalidade de democracia, não porque tenha que assumir uma posição maniqueísta de esquerda ou de direita ou coisa que o valha, conforme a exigência do patrolhamento ideológico que estiver na ordem do dia, mas porque se me impõe o dever de fazer a defesa da Constituição e, como constitucionalista, o também dever de crer na sinceridade e na flagrante literalidade das suas propostas.

O que se torna imperativo, no caso brasileiro, é que se possa escrever no texto da Constituição quais os institutos ou quais os canais que o povo, no exercício da soberania e da participação, pode dispor para exercer o poder que lhe é inerente e que lhe foi usurpado.

E quando faço referência a esses institutos ou canais de participação, faz-se preciso que se esclareça que o que chamamos de democracia direta corresponde às formas de intervenção da soberania popular nas tomadas de decisão das instâncias públicas do poder e ao exercício do controle político sobre as manifestações legislativas e as posturas judicativas e governamentais. Essas intervenções podem ser feitas através da iniciativa popular legislativa, da revogação de mandatos e do plebiscito, da eleiçidade e do *impeachment* dos juízes leigos e togados, do referendo e do veto popular, entre outros mecanismos e modelos de controle e participação.

Enfim, poderíamos pensar numa forma direta de intervenção da sociedade na definição dos custos da educação particular, se não for possível um projeto global de ensino público e gratuito, na definição dos subsídios dos parlamentares e nas instituições e majorações de tributos, nas questões relacionadas com a dívida externa, a alienação do patrimônio público e a reforma agrária, abrindo margens assim para que o governo, em certas matérias e soluções de vital importância, pudesse apenas executar as decisões da soberania.

Pleiteamos, assim, que se renovem as instituições, iniciando-se uma fase diferente no exercício do governo, com as decisões de maior significado sendo tomadas diretamente pelo conjunto do corpo eleitoral, através da utilização do sufrágio e em obediência aos ditames da soberania popular, para que desta forma se possa tornar efetivo o princípio de que ao povo cabe o direito de exercer diretamente as funções do poder, as funções do poder que lhe é pertinente e que lhe foi confiscado, inclusive pela quase exclusividade dos institutos da democracia representativa, nos limites em que foram consagrados pelo texto da nova Constituição, em detrimento do princípio fundamental da democracia direta a que nos referimos.

Propomos, em síntese, que a democracia direta venha a constituir uma alternativa autenticamente democrática e popular, e que a sua regulamentação, por ocasião da próxima revisão constitucional, possa se viabilizar através da criação de institutos como o referendo popular sobre o conteúdo da própria revisão da Constituição e a iniciativa popular sobre o poder de Emendas, a ação popular direta de declaração de inconstitucionalidade e o veto popular sobre projetos de lei aprovados pelo Poder Legislativo e, principalmente, a revogação ou destituição de mandatos, para aqui nos valeremos do velho *recall* americano.

Também no disciplinamento da democracia direta a que nos reportamos, propomos o alargamento do *impeachment* das autoridades administrativas e dos agentes políticos, abrangendo inclusive os magistrados e os titulares de poder delegado, aplicando-se à função judiciante o exercício do mandato eletivo, conforme o modelo adotado por várias Constituições contemporâneas, e no mais que seja dimensionado o peso das decisões diretas da soberania em contraposição ao poder da representação, e assim porque a democracia direta já é uma expressão da principiologia da nova Constituição, como têm sustentado vários juristas e politicólogos, constituindo-se num desejo do povo que não mais confia no mito da infalibilidade do sistema

representativo, o qual se tornou enfadonho justamente porque desvinculado dos anseios da população, que não é ouvida, senão de forma esporádica, de quatro em quatro anos, por ocasião das pugnas eleitorais, travadas sob uma mentalidade francamente elitista, isto enquanto os poderes constituídos do Estado promovem o banquete dos seus odiosos e fraudulentos privilégios, mormente quando se trata da violação da Constituição.

Por fim, seria de todo prudente ressaltar o que se pensa da democracia direta no Brasil, a idéia que dela estão fazendo nos debates acadêmicos, corresponde ainda a uma formulação preliminar, iniciado que foi o debate pelo parágrafo único do artigo primeiro da nova Constituição Federal, e pelo artigo 14 da mesma Constituição, que abriu a possibilidade da regulamentação, entre nós, do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular como instrumentos de participação. Mas eu acrescento que isso é apenas uma forma de participação legislativa, que de plano menospreza ou ignora os institutos da participação administrativa e da judicial. E neste sentido nós temos o Judiciário, que é um Poder que não tem nenhum controle político no Brasil, sequer aqueles de natureza institucional, e que precisa urgentemente acertar as contas com os anseios da soberania e da participação. O Judiciário e o Executivo estão aí a nos desafiar, a romper constantemente a camisa de força com a qual a sociedade civil procura demarcar a sua atuação.

3. *Algumas conclusões*

Quando assim me posiciono, esclareça-se, é porque estou firmemente convicto de que os institutos da democracia representativa estão ultrapassados e que a crise do Estado contemporâneo e principalmente do Estado brasileiro é uma crise de natureza eminentemente estrutural, exigindo do poder constituinte da nação alternativas para que o povo possa concretizar as suas aspirações mais legítimas, através da sua interferência em todas as principais discussões legislativas e governamentais.

Mas não só isso: uma contraposição de idéias e uma prática política efetivamente revolucionárias se faz mister que urgentemente sejam instauradas entre nós, para que assim possamos inverter a visão totalitária da soberania e da representação, exatamente aquela visão que corresponde ao disfarce com o qual a elite política se arma para sacralizar a sua primazia e as suas intocáveis posições. Uma elite que não aceita discutir e nem renunciar a um centímetro sequer das suas perversões e que sabe muito bem abominar justamente aquilo que a vontade do povo elegeu como a sua melhor opção – a perspectiva de se constituir enquanto sujeito e expressão de toda a inquietação nacional.

Se a democracia direta, para alguns, parece uma realidade difícil de ser mensurada e se para outros ainda configura uma ilusão descolorida e abstrata, não podemos nunca esquecer que ela é detentora da sua consistência teórica e que um dia ela foi uma forma de governo cuja viabilidade não pareceu ilícito a ninguém até o momento discordar, com a reafirmação de que o princípio da democracia direta é hoje um postulado defendido e tutelado pela Constituição Federal. É este, entre todos, o argumento que me parece mais oportuno registrar.

No mais, eu gostaria de humildemente encarecer que não se pode construir uma nação julgando-se que são inatacáveis a ideologia e a cristalização das suas estruturas, mormente quando cimentadas com os modelos da corrupção e de abominá-

veis privilégios. A elite política brasileira não pode mais ignorar a parte majoritária da nação que trabalha e produz nem o bolsão demográfico dos expoliados e despossuídos.

4. *Bibliografia*

BENEVIDES, Maria Victória. *A Cidadania Ativa*, São Paulo, Editora Ática, 1991.

MOISÉS, José Álvaro. *Cidadania e Participação*, São Paulo, Editora Marco zero, 1990.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da Participação Política*, Rio de Janeiro, Editora Renovar, 1992.