

A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO ALTERNATIVA CONSTITUCIONAL AO PRESIDENCIALISMO E AO PARLAMENTARISMO

Professor Paulo Bonavides

Titular de Direito Constitucional da UFC

O desencontro trágico entre o Poder e o Povo – disse com estas palavras Tristão de Atahyde, o pensador católico mais profundo do Século XX no Brasil – é a chaga que até hoje entorpece a nossa marcha para o futuro.

Todavia, não disse ele quando essa chaga se abriu no corpo político e social da Nação. Foi omissos, mas é possível suprir-lhe a omissão com dizer que a ferida sangrou pela vez primeira quando D. Pedro, depois de proclamar a Independência e coroar-se Imperador, dissolveu *manu militari*, na quartelada de 12 de novembro de 1823, a heróica Constituinte dos Andradas.

O divórcio entre o Povo e a Nação, visto à luz do confronto da soberania com a globalização, que lhe estorva a validade, ou da Constituição com o neoliberalismo, que lhe transgride e abjura os princípios, será, ao começo deste Seminário, o tema das subseqüentes reflexões, vazadas em derredor de um antagonismo de vida e morte com que se sela o destino e o futuro das instituições pátrias.

Perseguida dos globalizadores e alienada pelos neoliberais, a soberania acha seu derradeiro homízio nas esferas teóricas da democracia participativa, de que tanto nos vamos ocupar também em considerações posteriores, que contemplam uma alternativa de solução institucional para o problema da crise constituinte, a qual, desde as nascentes do Império, assolou o governo parlamentar e desde o advento da República tem envolvido o presidencialismo.

Em verdade, a globalização produziu já efeitos tão devastadores em nosso País, que é indeclinável restituir ao povo a soberania de que este, pela

ata do contrato social, é depositário. O povo é a nação na identidade inviolável de seus valores, é a cidadania, infensa às abdições do poder, o corpo moral da sociedade refratária ao suborno; o povo é por igual a memória e a alma de nossos antepassados, dizendo a esta geração que não deponha as armas, que vá ao derradeiro sacrifício, que não aceite a capitulação das elites reacionárias, que resista ao crime de lesa-pátria e traição.

As formas representativas, por obra da depravação que ora mina o sistema governativo vigente, tanto no campo executivo como legislativo e quiçá judicial, perderam de todo a legitimidade. Conseqüência: sua legalidade se desmorona, sua autoridade se aniquila, seus poderes se desmancham, sua ética se decompõe.

Não há como restaurá-la. Faltando legitimidade não se governa nem se legisla, salvo por vias excepcionais. As medidas provisórias, da maneira como se fazem no Brasil, propagam a lei de exceção.

De maneira contumaz lesam elas a Constituição, ofendem o princípio da legitimidade, desfazem a confiança do povo no Congresso que não as extingue.

Urge outra vez fazer legítima a lei, repolitizada pela legitimidade; tal repolitização todavia unicamente ocorre, a esta altura da crise nas instituições do Estado brasileiro, mediante recurso à introdução eficaz dos mecanismos plebiscitários da democracia participativa de primeiro grau, que é a democracia direta ou semi-direta.

O dilema é este: ficar com a Constituição, pôr termo às medidas provisórias, expandir e alargar o emprego dos mecanismos de consulta popular – primeiro, na órbita dos municípios, depois no teto da federação – fazer na práxis todos os órgãos de governo sujeitos a limites constitucionais de responsabilidade; porfiar e romper enfim com a indiferença, a resignação, o conformismo diante do “status quo” de denominação que mantém o Executivo como a máquina de um poder hostil à nação, em virtude da clandestinidade com que gera atos normativos cada vez mais imprevisíveis e ruinosos à segurança jurídica e aos fundamentos convelidos do Estado de Direito.

Ou admitir, na outra ponta do dilema, a passividade, o retraimento muçulmano da cidadania, a desagregação do sistema, a negação da democracia, o fim do regime, a queda da Carta Magna; em suma, a nação toda feita cúmplice do golpe de Estado institucional cuja natureza vamos abreviadamente descrever.

Com efeito, conforme assinalamos inúmeras vezes, presenciamos um golpe de Estado frio, silencioso, oblíquo e dissimulado, que, ao conservar as aparências da legalidade, em rigor já desmantelou as bases do governo popular, já arruinou os princípios cardeais do ordenamento jurídico, já alienou com a desnacionalização toda a estrutura empresarial da economia do País; e tudo leva a cabo sem que os governados, o povo, as classes adormecidas, os grupos de cidadania despertem do sono da servidão ou percebam o alcance e extensão do desastre iminente e irreparável.

O substantivo da democracia é portanto a participação. Quem diz democracia diz, do mesmo passo, máxima presença do povo no governo, porque sem participação popular democracia é quimera, é utopia, é ilusão, é retórica, é promessa sem arrimo na realidade, sem raiz na história, sem sentido na doutrina, sem conteúdo nas leis.

Todavia, a fórmula pode parecer, e o é, em verdade, pleonástica; mas pleonasma que rejuvenesce o conceito, e lhe imprime energia e sedução e imanência e força. Isto em escala tão elevada que a sobredita dicção se faz mais fascinante vocábulo das letras políticas contemporâneas.

Explica-se talvez o carisma léxico dessa locução porque nela se define, ou pelo menos se percebe, em seu teor de materialização axiológica, a universalidade, já do cidadão titular da ação política, já dos direitos ali postos sem exclusão. E isto num volume que certamente os abrange em cada uma das suas dimensões proclamadas, desde o advento dos direitos da liberdade.

Sobem portanto tais direitos à instância mais alta e mais recente desde que a democracia se fez direito da quarta geração. Só assim a democracia pode ser compendiada numa esfera tanto objetiva como subjetiva, em virtude de sua índole soberana, igualitária, superlativa, e, ao mesmo passo, distributiva, tendo por sujeito ou titular o gênero humano.

Com respeito à soberania, Rousseau conhecia apenas dois entes – o cidadão e o povo – mas nós bem podemos acrescentar ao binômio do teorista de Genebra, a terceira pessoa, o terceiro ser, a terceira categoria, que é a comunidade universal, a humanidade, vista pelo prisma de legitimação, como titular do grau qualitativo supremo, traduzido na chamada vontade geral, conceito-chave com que dilucidar a teoria democrática extraída da obra daquele insigne filósofo.

A crítica às formas representativas geradas pelo direito positivo das primeiras Constituições, põe a nu o declínio e o aviltamento posterior da lei

em sua conexão com o bem comum, com o interesse social, com os valores da justiça, com as exigências da igualdade.

De último, a legalidade já não é o princípio dos princípios, qual fora ao tempo da sociedade do Estado liberal, nos ordenamentos juscivilistas do Século XIX; já não fundamenta o Estado de direito com a força das primeiras épocas constitucionais, já não esteia a ordem jurídica concreta com a mesma energia, a mesma confiança do passado.

Na contextura deste regime que nos leva ao caos e arrisca a independência nacional pelas vias oblíquas da globalização, a legalidade não é princípio, é regra; regra das medidas provisórias, fruto do livre alvedrio do governante “legibus solutus”, que solapa e dissolve com sua ditadura de fachada constitucional os fundamentos da ordem jurídica.

A Constituição, para esse governo, já não se cifra na Carta Magna, já não protege nem respeita direitos fundamentais; é prosa de almanaque e folhetim, adorno de retórica, desprovido de eficácia e que não produz efeitos normativos na medida desejável, porque, desde muito, a bússola jurídica da autoridade usurpadora tem sido a medida provisória, e não o texto constitucional.

O Direito Constitucional da legalidade representa assim neste sistema a norma daquelas medidas; onde pois a lei, a soberania, a vontade do povo, a palavra consagrada de seus legítimos mandatários?

Faz-se mister, por conseguinte, restaurar com a práxis e a teoria o Direito Constitucional da legitimidade. Urge restabelecer pois o princípio, a crença, o valor, o dogma, e a certeza da ordem assentada sobre os alicerces de um direito superior banhado nas inspirações de justiça e na intangibilidade dos direitos fundamentais.

Ordem que não tolera as exceções do regime discricionário nem se compadece com as expansões vexatórias de um Executivo afeiçoado a estender sem limites sua presença intrusa e invasora, que subtrai competência aos demais Poderes, sobretudo ao Poder que legisla; ordem, enfim, de quem concebeu um projeto de concentração de poder e fez a fusão de todos os elementos destrutivos da autoridade e da Constituição, em ominosa centralização de faculdades e atribuições, não raro exercitadas contra a soberania e contra o interesse nacional.

A legitimidade assim espezinhada, sufocada, esvaziada, abatida e desfeita, por ondas de arbítrio e infração dos cânones constitucionais, faz despontar a sombra de uma Carta Magna já perdida e rasgada. Da obra do

constituente de 1988, se prosseguirem as inconstitucionalidades deste Governo, breve hão de restar tão somente os farrapos do texto que era a dignidade da nova “pólis”, e a garantia do Estado democrático de Direito.

Violentada pelos órgãos governativos das classes reacionárias e dominantes, habituadas a desrespeitar nos atos dissolventes da moralidade administrativa os supremos interesses do povo, da nação e da cidadania, a Carta do constituinte da redemocratização de 1988, posto que enxovalhada, maltratada e vilipendiada pelos agressores e transgressores, ficará, ainda assim, por monumento de fé nos destinos democráticos, federativos e republicanos desta Nação.

Se a Constituição é utopia, nós somos utopistas, se a liberdade é sonho ou quimera, nós somos sonhadores, se o Direito é falácia, nós somos palradores ingênuos, se a verdade é demagogia, nós somos demagogos, se a justiça é devaneio, nós somos insensatos, se o contrato social é ficção e engodo, nós somos seus derradeiros abencerrages, se a separação de poderes é arcaísmo e velharia, nós somos os guardas desse museu.

Mas uma certeza está ao nosso lado e é esta: tais epítetos partem sempre dos desafetos da democracia, dos membros da reação, dos usufrutuários do poder, dos desfrutadores de privilégios, dos aliados de corruptos, dos delinquentes do erário e da república, de todos aqueles que se empenham, com determinação e ânimo maligno, em submeter o País e seu povo ao colonato, depois de entregá-lo à infâmia da sujeição externa.

Encobrem e escusam os seus crimes de corrupção com aquele véu de linguagem, com aquela cerração de palavras ambíguas, aquela neblina vocabular adrede condensada, sem mais objetivo senão envolver em descrédito e chacota a autoridade dos que lhes apontam os erros, os vícios, as concussões, os atentados à Lei Magna.

A democracia participativa desloca o eixo do poder no exercício da soberania, dos corpos representativos para as correntes da cidadania, e estas, sendo o próprio povo, exprimem desde as instâncias supremas, de forma direta e imediata, sua vontade, com tomar assim as decisões governativas e institucionais de teor mais elevado, as quais não podem nem devem ficar sujeitas à intermediação nem a livre alvedrio das autoridades representativas que legislam ou das magistraturas executivas que governam.

Privadas já do título de legitimidade doutras épocas políticas, em que sua vontade imperava incólume e absoluta nos quadros do regime, o estamento representativo da classe dominante sente a queda de seu poder e a

perda de sua autoridade em termos de identificação com os fundamentos democráticos da soberania.

O desafio que a Constituição de 1988 ora nos faz é o de saber se é possível levar a cabo com os mecanismos disponíveis e os preceitos fundamentais da Carta Magna uma reforma de profundidade nas instituições que não parta, nem quebrante, nem faça perecer a ordem constitucional estabelecida.

Afigura-se-nos positiva a resposta, sem embargo do voto de quantos entendem o contrário, de quantos acham que a crise é maior que a Constituição e que esta não dispõe de meios e remédios com que debelá-la.

E por terem tal entendimento buscam variantes e alternativas quais a da convocação de uma assembléia constituinte exclusiva. Assim, por exemplo, o ex-Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Reginaldo Oscar de Castro, o qual ressaltou, contudo, que era posição ou sugestão exclusivamente sua e não do prestigioso órgão a que presidia.

Nem poderia deixar de ser doutra maneira, porquanto, no dia em que o colégio nacional de advogados arvorar essa bandeira de inconstitucionalidade, perdidas e sepultadas ficarão quase oito décadas de sólida tradição, construída com vagar, bravura, dignidade, coerência e determinação e permeada de memoráveis batalhas e grandes momentos cívicos em defesa da ordem constitucional e da inviolabilidade do Estado de Direito.

Batalhas em que a instituição arrostou sempre a malevolência e a surda hostilidade dos regimes de exceção. Nomeadamente, aqueles instalados em 1937, 1964 e 1967, por via de golpes de Estado sobre golpes, desferidos no assalto às liberdades públicas e à democracia.

Que desastre, pois, não seria ver instituição tão admirada, tão querida, tão digna, tão idônea, tão festejada, patrocinar, com a chancela de seus juristas, o golpe de força de uma Emenda violadora da letra e do espírito do parágrafo 2º do art. 60 da Constituição, qual aquela que viesse convocar e plebiscitar uma constituinte nos termos da proposta formulada pelo abalizado conselheiro da OAB.

Não haveria nos fastos das derradeiras épocas constitucionais, mais grave atentado do Congresso Nacional à guarda e conservação do regime. Que o golpe seja da responsabilidade de quem desconstitucionaliza o País, de quem nunca se abraçou com a causa da Constituição. Da OAB, jamais!

A democracia participativa, sendo a um tempo resposta e solução, se levanta a esta altura no horizonte político da república sobre os destroços do regime representativo, regime minado por cerca de cinco mil emendas provisórias que já determinaram o fim de sua legitimidade e a ruína das instituições.

O executivo no Brasil não é governo, é ditadura; governo fora se houvesse uma composição harmônica dos Três Poderes, com exercício da autoridade e a regência da Nação sob a égide do Estado de Direito.

Mas não é esta a fisionomia política do regime. Não é este o ambiente onde se preservam e se protegem as liberdades, os foros da cidadania, os bens da moral e da cultura, os valores materiais e espirituais de organização da autoridade.

Sem a ética dos órgãos de governo, não há poder, nem Estado, nem Sociedade que se legitimem ou se regenerem.

Mas tudo pode acontecer do quadro desta crise. A desagregação moral dos quadros representativos nos conduz à necessidade de estabelecer, de imediato, pelas vias constitucionais, a democracia participativa, de todo exequível, nos termos do parágrafo único do art. 1º da Carta Magna, combinado com o art. 14 da mesma Carta.

Se fizer isso, a República federativa decretará faticamente o fim do presidencialismo em sua substância, sem removê-lo na forma, ao mesmo passo que, fazendo o povo-legislador, constituir-se-á um centro de legitimidade e reforço às competências normais do Legislativo e do Executivo. De tal sorte que o parlamentarismo, impossível de introduzir sem quebrantar a Constituição, ficará de todo ultrapassado por uma forma mais verídica, mais legítima, mais eficaz de governo democrático, que é o governo da democracia participativa, qual a temos preconizado por melhor saída para o País em meio à catástrofe que se avizinha.

Por esse caminho, a Nação dará um salto qualitativo sobre o parlamentarismo, o qual, tornamos a insistir e assinalar, depois do funesto plebiscito da Emenda n.º 2, de 25 de agosto de 1992, celebrado por antecipação em 21 de abril de 1993 (ver art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que previa outra data: 7 de setembro de 1993), jamais poderá ter renovada, constitucionalmente, outra possibilidade, além daquela já exaurida com a execução do disposto no referido art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A adoção do parlamentarismo teria que passar portanto sobre o cadáver da Lei Magna. Mas a democracia participativa, conforme buscamos demonstrar, se levanta como fórmula constitucional capacitada a solver no Brasil a crise das instituições e da legitimidade. Resta unicamente adotá-la.

Daqui passamos a outro tema que se nos afigura de extrema importância em se tratando de averiguar a superioridade do modelo participativo ora preconizado. É aquele que diz com a força legitimamente dessa democracia, e a conveniência política e social de repolitizar o princípio da legitimidade.

Com efeito, partimos desta assertiva: a despolitização da legitimidade constitui fenômeno político que culminou com a globalização da sociedade burguesa.

Na esteira dialética das contradições históricas do capitalismo, emergiu, com a globalização, um novo fenômeno, ou seja, uma nova contradição: ao capitalismo da sociedade de classes, de restrito âmbito, sucede, em esfera mais larga, o capitalismo da sociedade de nações, umas opressoras, outras oprimidas; sociedade onde a luta de libertação nacional entra a ser do mesmo passo uma luta de libertação universal, a qual, espontânea e irreprimível, estala por toda parte em escala globalizada.

Seattle e Porto Alegre são símbolos recentes da resistência e rebelião internacional dos povos, em busca dos direitos de terceira geração. Sem tais direitos, a democracia jamais se concretizará, muito menos a paz eterna do filósofo da liberdade, que foi, na Alemanha, Emanuel Kant, nem tampouco vingará o país constitucional, republicano e federativo dos sonhos de Rui Barbosa, ao lavrar, de próprio punho, o projeto da primeira Constituição pós-monárquica.

Despolitizar a legitimidade significa portanto matricular o País na escola neoliberal dos globalizadores, com aceitação passiva dos cânones da recolonização.

Ao contrário, *repolitizar* a legitimidade equivale a restaurá-la, ou seja, desmembrá-la dessa legalidade onde ela na essência já não existe porque o povo perdeu a crença e a confiança na república das medidas provisórias e na lei dos corpos representativos, cada vez mais em desarmonia com a sua vontade, suas aspirações e seus interesses existenciais.

Em razão disso, intenta-se fundar uma nova legitimidade que só é possível com a repolitização do seu conceito, de todo exequível, se inserirmos a democracia participativa na moldura do regime, da maneira concreta mais ampla, porquanto ao direito constitucional positivo ela já pertence.

Falta-lhe, tão somente aplicação, concretude, realidade e hegemonia de poder diante das formas decadentes e corruptas da organização representativa de governo, ainda preponderantes, até que se lhes quebre o pulso de ferro de seu domínio oligárquico, tão responsável das mazelas institucionais do sistema.

No torvelinho da crise nacional, restaurar a legitimidade passa pelo recurso às modalidades participativas mais intensas e soberanas de democracia, a fim de fazer estáveis as instituições do país constitucional e prevenir a dissolução de seus valores.

É de admitir – e reiteramos outra vez esse juízo largamente exposto noutra lugar e noutros ensaios – que, enquanto não houver, por ponto de partida de tão magna mudança, a revolução municipalista das técnicas plebiscitárias, base da legitimidade do poder comunitário, a democracia participativa dificilmente logrará diminuir o peso, o alcance e a preponderância do binômio legislativo-executivo, como expressões representativas de poder na linha concretista de execução da soberania popular.

O povo, grande titular constitucional da soberania, enfeixa, no exercício direto de sua autoridade, a parcela mais considerável do poder legítimo com que fazer a lei e decidir sobre as questões fundamentais de governo. Padece todavia os bloqueios representativos e congressuais da classe dominante, que assim fere o espírito da Constituição e se arreda, pela natureza mesma desse comportamento usurpatório e confiscatório, das posições democráticas e legítimas, subtraídas ao povo.

O município, ente político e autônomo da comunhão federativa, é o espaço constitucional mais adequado, em termos de observação e experiência, ao emprego das técnicas plebiscitárias da democracia participativa.

Não podem, por conseguinte, Estados e Municípios, ficar indefinidamente arredados de uma presença direta, imediata e genuinamente democrática, na elaboração de suas leis e decisões de governo. A cláusula do art. 1º da Constituição – que desdobrou em duas vias de exercício a soberania popular: a via representativa e a via direta – estava sendo tolhida em seus efeitos jurídicos por uma reserva de lei que se eternizava no tempo e que, sendo de grau inferior, possuía, porém, o condão de sobrepor-se a um princípio constitucional, subvertendo a hierarquia do ordenamento jurídico.

Dois interpretações corriam paralelas e antagônicas diante do mencionado art. 14 da Constituição: uma de natureza formal, outra de natureza material.

A primeira servia ao *status quo*, era ideológica, movia-se na direção conservadora, retardava o avanço da Constituição e tendia a premir a fidelidade às suas linhas mestras, ao seu espírito, à sua evolução.

Já a segunda, que professamos com profunda e inabalável convicção, varria da esfera constitucional a distorção programática, por devolver ao povo a soberania explicitada no ato constituinte, e cristalizar, no discurso normativo da Lei Maior, o princípio da legitimidade.

Dessa hermenêutica emerge a soberania que ontem, após a promulgação da Carta, ficou, de um lado, pendente da reserva de lei e, doutro, tolhida pelo verbo programático, a saber, por duas razões, que já não devem prevalecer, enquanto critérios interpretativos.

A primeira razão decorre de omissão demasiadamente prolongada no preenchimento da mencionada reserva; a segunda razão, porque já não há normas programáticas, mas normas *principais*, na Constituição.

Colidia o procedimento omissivo, portanto, com o art. 1º da Lei Maior, o artigo-chave de toda a Constituição, da qual o art. 14, embora tributário, é também mecanismo não menos essencial, parte diretiva e vital, porquanto contém o dispositivo cuja privação faz a democracia semidireta, como a instituiu o legislador primário, não funcionar – e o não-funcionamento da democracia, assim paralisada por obra de uma dilação, tendia a perpetuar, incompleto, e de maneira inaceitável, o esquema traçado pelo constituinte de 1988, ao estabelecer um modelo de organização democrática desmembrado em dois segmentos: o representativo e o direto, e, ao mesmo passo, ocasionava uma grave fratura da ordem constitucional, cujas repercussões cumulativas afetavam, de todo, os fundamentos da legitimidade do sistema.

Disso se seguia a inconstitucionalidade tantas vezes por nós argüida, sem dúvida a mais repugnante e atroz das inconstitucionalidades materiais, aquela que despedaça e destrói o princípio da soberania popular, reduzido, por inteiro, a uma versão representativa falseada. Estávamos, assim, diante desse triste paradoxo: um pedaço da Constituição se cumpria, o outro, não.

A compreensão normativa da aplicabilidade imediata do art. 14, isto é, dos meios instrumentais de natureza plebiscitária, flui irretorquível da nova linha hermenêutica, de sua argumentação persuasiva sobre a juridicidade das Constituições em toda a plenitude.

Amparados normativamente no princípio da soberania popular e nos cânones da Nova Hermenêutica, os intérpretes constitucionais já não se podem furtar ao imperativo de fulminar de inconstitucionalidade o descum-

primimento da intermediação legislativa prevista na reserva legal daquele artigo.

Descumprimento que se arrastou por cerca de dez anos, paralisando, como se disse, a concretização da face direita da democracia.

Rompia-se, assim, no tempo, com esse desvio, de maneira insuportável e materialmente inconstitucional, a confiança do povo na juridicidade da Constituição, ao mesmo passo que se solapavam as bases populares de legitimação do ordenamento.

Já não cabem tais bases nos quadros exclusivos de um regime congressional-representativo, qual tem sido o nosso desde a proclamação da República: regime manifestamente esclerosado, em extremo paroxismo, vivendo uma época de agonia e descrédito, e do qual o povo, sem o corretivo plebiscitário do art. 14, se arreda, com grave risco institucional.

Tudo isso faz estremecer os alicerces democráticos do Estado constitucional, porquanto em jogo se achava, na interpretação daquele artigo, o princípio mesmo da soberania popular.

Com efeito, elevado ao supremo grau de normatividade, este princípio constitucional delegou ao povo, com a iniciativa, o plebiscito e o referendo, técnicas plebiscitárias de soberania, cujo emprego não podia ser procrastinado ilimitadamente, debaixo da escusa inadmissível de uma reserva de lei.

Na visão interpretativa ora proporcionada, tolher e invalidar aquele princípio equivale a mutilar a democracia em sua expressão mais lógica e ao mesmo passo mais veraz e legítima: a democracia qual Rousseau a preconizava, desatada da intermediação representativa, por entender que assim guardava ela inteira e máxima fidelidade à natureza do contrato social e à intangibilidade de suas bases.

Significativamente, a parte direta da democracia, que o constituinte de 1988 introduziu, sob reserva de lei, em nosso ordenamento, a inércia do legislador congressional, durante dez anos, lhe embaraçou a concretização, por obra de um comportamento omissivo, transgressor do mais alto princípio da Constituição.

Todavia, com o advento da Lei 9.709, de 18 de novembro de 1998 – a chamada Lei Almino Afonso – já não há, *prima facie*, como argüir a inconstitucionalidade por omissão do legislador no que toca à reserva legal do art. 14 da Constituição Federal, pertinente ao emprego das técnicas plebiscitárias.

Do ponto de vista formal, resguardou-se a legalidade. Mas, do ponto de vista material, o problema subsiste, porquanto a fragilidade e insuficiência dos conteúdos participativos da lei em tela certificam manifesta ofensa ao princípio da legitimidade, tendo-se em vista que o legislador sufocou e invalidou o desígnio constituinte de fazer do povo, no exercício da democracia direta, a peça chave do regime, qual se infere da interpretação da letra e do princípio lógico que move o parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal. Como faz falta, pois, entre nós, um controle material de constitucionalidade, à luz da Nova Hermenêutica!

A Lei 9.709 é mais um atestado da incúria do Congresso em fazer efetiva a vontade constitucional, com respeito ao exercício da soberania popular na sua dimensão mais legítima. Um escandaloso bloqueio, como se vê, de quem legisla de costas para o povo!

A democracia participativa oferece a virtude de ser um modelo que ultrapassa, de uma parte, a malignidade autocrática do presidencialismo, doutra, a instabilidade anárquica do parlamentarismo. Possui assim dose bastante de autoridade legítima com que pôr termo às crises institucionais que flagelam a república federativa desde a sua fundação.

A instituição concreta e eficaz da democracia direta na esfera municipal representa, por sem dúvida, louvável passo no sentido de remir, pois, a república, regenerar os costumes políticos, fazer ética a pública administração, e tornar o cidadão titular efetivo de uma parcela da soberania, como doutrinava Rousseau. Mas, no entendimento do filósofo, cidadão-povo e não cidadão-súdito, a saber, aquele que se aliena na vontade representativa, por via da qual a vontade das elites, em substituição da vontade popular, descaracteriza e, não raro, anula a legitimidade democrática dos governos republicanos.

Em suma, só a democracia participativa previne a dissolução da legitimidade pela legalidade. Dissolução que tem sido obra e exercício de governos e governantes, afeiçoados ao arbítrio e ao uso de instrumentos fáceis de manipulação do poder, sempre apartados do bem comum, sempre aferrados aos meios abusivos de técnicas legislativas de exceção, mais e mais espúrias, como o decreto-lei das ditaduras e as medidas provisórias dos falsos governos constitucionais.

Técnicas todas elas corruptoras do ordenamento legítimo, fatais à conservação republicana e federativa do sistema, lesivas ao espírito democrático, constitucional e participativo da cidadania.

Vejam, a seguir, os liames que prendem o Direito Constitucional da democracia participativa à versão contemporânea do Estado constitucional dos direitos fundamentais de quatro gerações que a doutrina já reconheceu e proclamou.

Com efeito, no constitucionalismo da democracia participativa, os mandamentos subjetivos em matéria de direitos fundamentais são aqueles cuja legitimidade se apoia sobre valores que estabelecem como que uma relação direta entre o cidadão, que impetra os bens da liberdade a que faz jus, e o Estado, que os garante, a foro de guardião da segurança jurídica, em nome do Estado de Direito.

Tocante aos mandamentos objetivos, pertinentes a esses direitos fundamentais, a relação postulativa é distinta, intermediada pelo interesse da Sociedade, em razão de justiça social e não de justiça individual; da igualdade e não propriamente da liberdade.

Introduzir, portanto, com extrema freqüência e máxima intensidade os sufrágios plebiscitários na esfera municipal, onde se acham, conforme tantas vezes já assinalamos, as células dos corpos autônomos das federações, é, no caso brasileiro, fortalecer o constitucionalismo da Carta de 1988. De bom aviso e em boa hora, incorporou esse constitucionalismo, formalmente, as organizações municipais no organismo da federação, como aliás devera ter feito também com a Região, mediante o estabelecimento de instâncias regionais de poder autônomo.

Mas, ao fazer, como fez, a constitucionalização administrativa das regiões, já deu um primeiro e largo passo naquela direção, ficando ao constituinte de segundo grau, quando cuidar oportuno, completar a obra parcialmente encetada em ordem a instituir finalmente a autonomia política dos ordenamentos regionais; esta poderá ser introduzida na composição federativa do País, sem nenhuma ofensa ao parágrafo 4º do art. 60 da Constituição.

A objetividade constitucional dos direitos fundamentais reside assim na dimensão ou extensão capacitativa das prestações do Estado em todos os sentidos e deriva por igual de necessidades sócio-culturais e axiológicas de justiça, em busca do bem comum, e dirigidas à concretização, no plano existencial, de interesses inter-subjetivos de natureza econômica, social e política e que correspondem aos chamados direitos humanos (ou fundamentais, caso se positivem) da segunda, da terceira e da quarta gerações.

Tais direitos apresentam-se na escala evolutiva de suas aspirações em direção da positividade, primeiro, como direitos sociais, a seguir, como direito dos povos ao desenvolvimento nacional e à conservação da respectiva identidade e, de último, como direito do cidadão, enquanto membro dessa grande família universal que é o gênero humano; direito à democracia participativa, essa forma política de governo indubitavelmente superior ao presidencialismo e ao parlamentarismo, dos quais é o supremo corretivo.

Tal superioridade deriva da averiguação de que a democracia participativa, por sua natureza mesma, pelo menos com referência ao governo presidencial, irmão siamês das autocracias dissimuladas, exclui versões autoritárias de exercício do poder e, do mesmo passo, afiança o mútuo respeito às posições de consciência, sem as quais não se faz concreto nem autode-terminativo o princípio da dignidade da pessoa humana, porquanto deixa de ser tal ao perder as condições de sua dimensão objetiva de direito fundamental.

Em verdade, não se completa, não se concretiza, não mantém a sociedade justa nem o Estado social de Direito, fora do prisma dos direitos fundamentais, ou seja, quando lhes falece essa dimensão em que a Sociedade se interpõe entre o indivíduo e o Estado, com o desígnio de conservação da legitimidade do pacto social e, no mesmo tempo, impõe a este o reconhecimento e a realização daquele princípio fundamental da dignidade, que é a essência e a substância do direito positivo das Constituições em sua projeção de universalidade e valor.

Devemos até acrescentar que a base moral da globalização democrática, aquela que o silêncio neoliberal, em sua linguagem omissiva de valores, tacitamente recusa, hostiliza e veta, será sempre a dignidade da pessoa humana, princípio cardeal com que se traduz a essencialidade objetiva e axiológica dos direitos fundamentais.

Com efeito, a dimensão *principal* desses direitos fez a hermenêutica verdadeiramente ingressar nas Constituições e dar aos estatutos *magnum* concretude e normatividade de que não raro careciam.

A privação de positividade constitucional daqueles direitos aconteceu em grande parte até metade do Século XX. Postos em declarações simbólicas e programáticas eram anexados a Constituições que por sua vez tinham mais a aparência de documentos políticos do que de textos jurídicos no rigor da expressão.

Sem o respeito à Constituição, sem o acatamento aos direitos fundamentais, sem a fé nas instituições, não há Direito justo, não há legitimidade, não há ordem constitucional digna desse nome.

E no caso da América Latina, designadamente do Brasil, se não meremos a democracia participativa nas estruturas políticas da sociedade, por alternativa ao presidencialismo da corrupção, da ditadura, do golpe de Estado, da guerra civil e da intervenção federal (se a natureza do sistema admiti-la), nunca as repúblicas deste hemisfério se emanciparão, nunca suas instituições serão verdadeiramente livres.

Que se observa de mais grave nos países deste continente desde as recrudescências da globalização capitalista, supostamente irremediável e irreversível?

Com certeza, uma segunda guerra fria, em curso, ferida porém em situação desvantajosa entre os fortes e os fracos, entre os grandes e os pequenos, entre os ricos e os pobres, entre os opulentos e os miseráveis.

Quem são os fortes e quem são os fracos?

Na linha ascendente da força, as potências hegemônicas do Ocidente que ditam ao mundo com o Consenso de Washington, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, os termos da *pax* americana.

Na linha cadente de fraqueza, os países da periferia, a saber, do Terceiro Mundo, cujos povos forcejam por resistir às pressões de vassalagem deflagradas pelo capital globalizador da recolonização sob a égide doutrinária e ideológica do neoliberalismo.

Traçado o corte e o perfil desse contraste e feita a análise e ponderação a essa realidade que entristece, qual a resposta, qual a solução, qual o remédio dos usufrutuários da unipolaridade?

Simplemente não a possuem e nos mandam aprender, como cautério à rebeldia, a lição destas supostas verdades: que a ideologia pereceu, a dialética caiu em descrédito, a história perdeu sentido, a crítica social se fez impostura de vencidos, a revolução não é argumento de progresso, a civilização não se guia por idéias mas por razões econômicas, movidas pela força dos mercados e, de último, que a unipolaridade, a globalização e o neoliberalismo vieram para ficar por serem o mais alto degrau da evolução, do desenvolvimento e da sociedade.

No semblante turvo da globalização vêm-se estampadas assim as trevas de sua eternidade, conforme inculcam os arautos do “status quo”.

Alguns substantivos todavia não de ganhar essa segunda guerra fria do capital com o trabalho: pátria e nacionalidade, soberania e justiça, democracia e liberdade.

Não temos dúvida, senhores, de que o capitalismo é a indústria da morte. Se não fabricar o escudo das armas anti-mísseis da guerra nuclear, sua economia, mergulhada na recessão, soçobrará.

Cultivando a inimizade dos povos, transgredindo o direito internacional, intervindo em todos os continentes como patrulheiros da nova ordem hegemônica e fomentando outra vez a corrida armamentista, os globalizadores semeiam a desgraça e a catástrofe.

O capitalismo da globalização tolhe o desenvolvimento dos povos ao concluir os direitos fundamentais da terceira geração: é crime contra a humanidade.

Eis pois a que nos conduz a política de supremacia global desenvolvida por neoliberais e globalizadores, que substituem o antigo sonho cristão e feudal da monarquia universal pelo projeto contemporâneo e absolutista da ditadura mundial do capital e do mercado.

Da globalização, poder-se-á agora dizer que seu argumento de poder, sua lógica de terror, seu culto da unipolaridade, seu perfil de soberba e arrogância, espargem pessimismo, lassidão e esmorecimento entre as nações da periferia.

Mas não há impérios que não hajam passado. O da globalização será o derradeiro a passar, porém não temos dúvida de que há-de passar. E o sol da democracia logo derramará seus raios sobre todos os povos, iluminando o caminho da igualdade, da justiça e da liberdade, que será o nosso caminho.

A alternativa de poder aos países do hemisfério sul, flagelados pelo golpe de Estado das ditaduras e, de último, pela incontinência das autocracias constitucionais, nunca foi a democracia, como querem inculcar os políticos da Casa Branca e os diplomatas da segunda guerra fria, mas a farsa representativa das classes dominantes; estas no âmbito interno pauperizam o povo, no âmbito externo lhe confiscam a soberania, e o fazem, como no caso do Brasil, com a privatização desnacionalizadora das riquezas do País.

Só a democracia participativa é verdadeiramente apta a libertar povos e nações enquanto método de governo legítimo que é. Do mesmo passo, por não servir aos desígnios da globalização e paralisar o plano recolonizador da servidão perpétua, essa democracia se viu e se vê embargada entre nós pelos senhores feudais do estamento político que escora o sistema.

A inépcia ministerial, a corrupção generalizada nos órgãos da pública administração, a desmoralização do Senado Federal nos escândalos da fraude eletrônica e o envolvimento de seu Presidente nas investigações dos ilícitos da SUDAM, deixaram o princípio da moralidade administrativa, que é princípio constitucional, deveras abalado neste País, onde a opinião pública impetra a indeclinável instalação de uma comissão parlamentar de inquérito para investigar e apurar atos de corrupção na esfera dos três Poderes da República.

Desde muito, ao longo do segundo mandato presidencial, o Palácio do Planalto abdicou o título de sede de governo e casa de um dos ramos da soberania nacional para se transformar numa Secretaria de Segurança Pública mal administrada, onde funciona também um legislativo clandestino, que usurpa, com o abuso e a inconstitucionalidade de medidas provisórias, desfalcadas dos requisitos de urgência e relevância, a competência legiferante do Congresso.

A este triste estado se acha, pois, reduzida a chamada democracia representativa das elites brasileiras, que é antítese do consenso, da representação, da legitimidade constitucional. E justamente porque essa falsa democracia não governa com o povo, governa contra a sociedade, contra a república e contra a federação.

A democracia representativa do regime a ser instaurado nos quadros da ordem constitucional vigente, implica uma reforma de tetra dimensionalidade da Carta Magna, que postula primeiro a instituição do *referendum* como requisito à promulgação das emendas constitucionais pelo Congresso Nacional; segundo, a manifestação plebiscitária de adoção ou rejeição das políticas de governo, nos seus atos de alcance institucional e de supremo interesse da nação, postos assim debaixo da fiscalização decisória do poder popular de derradeira instância, terceiro, a criação de um tribunal constitucional, extra-executivo, extra-legislativo e extra-judicial, erigido ao grau de quarto poder consoante a linha político-filosófica de Constant, a saber, uma espécie aperfeiçoada de Poder Moderador, ou, na acepção do pensador, um poder judiciário dos demais poderes, capacitado a solver conflitos constitucionais que venham porventura a envolver os três ramos clássicos da soberania e a proteção dos direitos fundamentais e, de último, a correção constitucional do controle – doravante democratizado e não oligarquizado, como agora acontece, que a mídia exercita sobre a sociedade e a formação da cognominada opinião pública, na mais escandalosa fraude e perversão à

natureza e ao espírito das instituições democráticas e de seus instrumentos de comunicação.

Não vejo mais remédio senão este com que nos arredamos do caminho conducente àquilo que o nosso saudoso e inextinguível Rui Barbosa tomava por comparação, ao definir a real face do País diante da infeliz conjuntura de seu tempo.

Com efeito, narrava o insigne baiano do alto de sua cátedra cívica e de sua tribuna de publicista e advogado:

“Havia em França, por meados do Século XIX, uma região alagadiça, que senão transitava senão com pernas de pau, de mais de metro de altura. O Brasil moral de hoje está como esses charcos insalubres, como esses lodais pestilentos: só se pode atravessar de andas e correndo, para não enterrar no lodo as pernas até aos joelhos”. (Rui, *A Crise Moral*, Organização Simões, Rio, 1932, pág. 102)

Vamos tirar os pés desse pantanal da corrupção, vamos extrair o tumor maligno do presidencialismo de mentira e fancaria, vamos, por fim, fazer o País caminhar pela estrada real da regeneração da vida pública nas mais altas esferas do poder.

Só assim, mediante a fórmula da democracia participativa, é que alcançaremos esse objetivo.

Da Constituição fechada das classes representativas e de sua hegemonia poder-se-á dessa maneira passar, sem quebrantamento da Lei Maior, a uma Constituição aberta do povo governante e de sua soberania. Presidentes da República e Congressistas servirão ao povo e não o povo a eles; a cidadania restaurar-se-á com a democracia participativa ao mesmo passo que o presidencialismo, impossibilitado de introduzir-se pela via constitucional da Carta vigente, terão sido ambos excedidos no seu potencial político de legitimidade, por razões axiológicas, que farão as vigas da soberania popular amparar com mais firmeza o edifício da democracia participativa.

A nação democrática que queremos é esta, jamais aquela, cujos governantes estremeçam e arrastam os seus revólveres quando ouvem falar em comissões parlamentares de inquérito.

Aliás, não arrastam revólveres nem desferem golpes de Estado; abrem, sim, as burras do erário, e, com a fazenda do contribuinte, despejam as verbas do orçamento na voracidade clientelista e corruptora com que se habituaram a frear as investigações parlamentares dos grandes escândalos que afligem a República, desonram o Poder Executivo, invalidam o presidencialismo e cercam de ruínas éticas o palácio de quem governa a Nação.

Tornemos, pois, a Rui, mestre incomparável das grandes verdades políticas e constitucionais do regime, e ele nos traçará com aguda perspicuidade o perfil da grave crise existencial que ora atravessa o País.

Suas palavras lapidares ministram o remédio com que curar esse corpo enfermo que é agora a república federativa do Brasil.

Disse ele: “Quer-se curar a crise econômica, a crise financeira, a crise administrativa, e se descursa a verdadeira crise: a crise do caráter, da consciência e do pudor, a crise moral, social, humana. Esta não se alcançará sanear, senão saneando o ambiente, ozonando a atmosfera, isto é, acabando com os governos da força e da incapacidade, que, pelo seu princípio mesmo, pela necessidade ingênita à sua natureza, têm de ser, inevitavelmente, governos de injustiça, mentira e corrupção.”

Falou Rui e nós lhe completamos o pensamento acrescentando:

Governos como os que aí estão, ao apagarem as luzes da eletricidade racionada, já decapitaram primeiro a soberania nacional e espargiram por todo o País as trevas da incompetência, da desídia, do dissídio com a legitimidade, com a ordem moral, com a verdade, com a civilização, com a justiça, com a dignidade da pessoa humana.

Vergonhoso presidencialismo ainda insepulto, e que só a democracia participativa tem pá, ferramenta e braço com que enterrar!

Muito obrigado.