

AS RAÍZES DA SOBERANIA POPULAR

Severino Coelho Viana

Promotor de Justiça no Estado Paraíba

1. Introdução

Na luz ofuscante de nossa terra pátria, onde esquenta o torrão da miscigenação de um povo sofrido, na luta permanente em afastar as constantes contrariedades registradas no passado, na busca incessante do sol da liberdade, que o conduz como o ideal maior, ainda vive um povo apagado, deprimido e depilado sob cinco séculos de esperanças quase mortas. Um povo que traz nos ombros uma singela melancolia e, ao mesmo tempo, carrega dentro do seu próprio ser as substâncias de um coração que aviventam as forças para não se render à prepotência dos portentosos nem se curvar ante a submissão do despotismo desenfreado que se assentam na poltrona do poder político.

Apesar desse poder político que tanto o maltrata, no presente momento, mais do que nunca, o povo vem tomando as rédeas do seu poder originário, na tentativa de dar um basta às atrocidades praticadas pela tirania. A esse respeito, expressa-se Manoel Bomfim¹, com autoridade: “O amesquinamento do Brasil é essa mesma degradação dos dirigentes, dominando o aviltamento do povo. As sociedades modernas valem pelo pensamento, para o bem, para o mal. E nós valemos como um país cujos dirigentes só se definem pela incapacidade, e cuja massa se conserva, sistematicamente, no embrutecimento preciso para a supremacia da mesma incapacidade”.

Mesmo vivendo nesse transe dolorido de um cativeiro de várias raças, o povo de nossa pátria ainda tem um coração para se conter num ambiente de meiguice onde fomos criados e ainda vivemos sob a proteção de um raio de liberdade, de sua espontânea cordialidade, que irradia a humildade de nossas vidas. Todavia, a legítima ânsia de reivindicação palpita na própria essência da vida social.

Se partirmos do conceito originário de soberania, logo perceberemos que não acordamos do sonho idealista que suportamos como um fardo pesado

¹ BONFIM, Manoel. *O Brasil nação: realidade da soberania brasileira*. São Paulo: Topbooks, 1981, p.539.

e que não deveremos perder as nossas esperanças vivas. O próprio termo erige uma mensagem alvissareira de que é o direito que tem o povo de governar-se por si próprio e um poder supervalorizado, não só no sentido de sua liberdade individual, mas também em defesa da independência da territorialidade que lhe serviu de berço. Com o seu poder absoluto de autodeterminação, o povo deve escudar-se das ingerências estrangeiras que atentam contra o seu patrimônio social e sua liberdade de viver em paz consigo mesmo e com os outros.

Convém salientar que a nossa atual Constituição consagra, de forma genérica, a soberania como um dos princípios fundamentais² da República Federativa do Brasil. Esse princípio se afina com o lema democrático previsto no parágrafo único do art. 1º, ao expressar que “todo o poder emana do povo”. Afina-se também com o comando legal posterior qualificado de soberania popular, quando estabelece que seu exercício se completa pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, especificando os institutos que levam à praticidade, mediante o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular³. Essa universalidade do sufrágio não pode ser compreendida de forma absoluta, como salienta Vera Maria Nunes Michels⁴: “A concepção do sufrágio universal não pode ser levada em termos absolutos, como já referido, uma vez que sempre deverão figurar requisitos que se façam indispensáveis para a participação do corpo eleitoral”.

O plebiscito é a consulta popular sobre medida de interesse público a ser ainda implementada. O referendo é a consulta popular sobre norma legal ou constitucional já em vigor, tendo o objetivo de confirmá-la ou rejeitá-la. A iniciativa popular dá início ao processo legislativo de lei ordinária e complementar. Este é o envolvimento do povo como única fonte legítima de todo o poder, como afirma Fávila Ribeiro⁵: “Precisa identidade conceitual equivalente à soberania popular, tendo no sufrágio universal o seu modo próprio e exclusivo de realização. (...) Não existe vácuo constitucional a permitir a expansão de competências e nem estas possuem elasticidade, sendo fincadas com bases rígidas, de modo que os que encontrem temporariamente credenciados a exercê-las não suplantem os limites estrategicamente definidos”.

² Constituição Federal, art. 1º, inciso I.

³ Constituição Federal, art. 14, incisos I a III.

⁴ MICHELS, Vera Maria Nunes. *Direito eleitoral*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 25.

⁵ RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 5-6.

2. Fontes contratualistas

A noção de poder político nasce de uma mistura do poder divino com o poder terreno, que se confundia com a pessoa do rei até chegar ao alcance do seu verdadeiro dono – o povo. Havia nesse sentido a proteção de vozes ditas intelectualizadas, à época, que enaltecia a figura sobrenatural do rei. O exemplo disso encontramos na obra de Pinto Ferreira, citando Bartolus de Sassoferrato⁶: “Aquele que pretende não ser o Imperador, monarca da terra inteira, é um herege.(...) O rei não conhece soberano acima de si”.

Aos poucos, essa idéia vai perdendo eficácia e, na França, se processa o aniquilamento do poder feudal, logo surgindo a luta do rei contra os senhores feudais. Posteriormente, deu-se a queda do feudalismo com o nascimento do Estado moderno que, por via de conseqüência, já consagra a soberania como o poder preeminente, o mais elevado e o mais verdadeiro. Tratando da noção de soberania anota Pinto Ferreira⁷: “Surge preparada pelas condições sociológicas do tipo de simetriação lógico-experimentalista, dos processos inter-humanos de dominação e conflito, das lutas, de uma parte, do poder estatal dos reis de França contra o poder da Igreja e do *imperium* romano, estabelecendo externamente a independência do Estado Nacional francês”.

Historicamente, é bastante variável a formulação do conceito de soberania, no tempo e no espaço. No Estado grego antigo, como se nota na obra de Aristóteles, falava-se em autarquia, significando um poder moral e econômico de auto-suficiência do Estado. Já entre os romanos, o poder de *imperium* era um poder político transcendente que se refletia na majestade imperial incontestável. Nas monarquias medievais, era o poder de suserania de fundamento carismático e intocável.

No absolutismo monárquico, que teve o seu clímax em Luiz XIV, a soberania passou a ser o poder pessoal exclusivo dos monarcas, sob a crença generalizada da origem divina do poder de Estado. Finalmente, no Estado Moderno, a partir da Revolução Francesa, firmou-se o conceito de poder político e jurídico, emanado da vontade geral da nação. Com isso, surgiu a camada

⁶ FERREIRA, Pinto. *Da Soberania*. Oficinas Gráficas do Jornal do Comércio, Recife, 1943, p. 18.

⁷ FERREIRA, Pinto. *Op. cit.*, p. 23.

social burguesa, a ostentar de forma altaneira que todo o poder vem do povo, construindo o modo irrefutável de uma teoria democrática do poder estatal.

A soberania popular é uma idéia que decorre da Escola contratualista (1650 a 1750), representada por Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778). A doutrina central é a de que a legitimidade do governo ou da lei está baseada no consentimento dos governados. A soberania popular é assim uma doutrina básica da maioria das democracias. Hobbes, Locke e Rousseau foram os pensadores mais influentes dessa escola, ao postularem que os indivíduos escolhem e aceitam um contrato social, abrindo mão voluntariamente de alguns direitos em troca de proteção contra os perigos e riscos de um estado natural.

Ante a incoerência do Poder Executivo, a omissão de representatividade do Poder Legislativo e falta de fiscalização direta feita pelo povo, já existem vozes que começam a questionar a teoria do contrato social. Defendem uma democracia direta, uma vez que o governante não cumpre a sua responsabilidade contratualista de respeito ao interesse público. E assim, os representados se ausentam na sua missão de uma exigente fiscalização. Nesse contexto, percebe-se que a economia de mercado, o mais recente heterônimo do capitalismo, transformou-se, nas últimas décadas, no substituto do contrato social, um substituto pretensamente mais universal por não distinguir entre zonas coloniais e não-coloniais. Essa crise do contrato social encontra guarida nas palavras de Boaventura de Sousa Santos⁸:

O contrato social é um contrato de raiz assente na opção partilhada pelos cidadãos de abandonar o estado de natureza. Duzentos anos depois, o desemprego estrutural, o recrudescimento das ideologias reacionárias, o aumento abissal das desigualdades socioeconômicas entre os países que compõem o sistema mundial e dentro de um cada um deles, a fome, a miséria e a doença a que está voltada a maioria da população dos países do Sul e a população dos terceiros mundos inferiores dos países do Norte, tudo isto leva a crer que estamos a optar por excluir do contrato

⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez Editora, São Paulo, 2006, p. 61. 4 v.

social uma percentagem certa e significativa da população dos nossos países, fazendo-a voltar ao estado de natureza, convencidos de que nós saberemos defender eficazmente da agitação que essa expulsão provocar.

O contrato social é a metáfora fundadora da racionalidade social e política da modernidade ocidental. A idéia do contrato social e os seus princípios são o fundamento ideológico e político da contratualidade real que organiza a sociabilidade e a política das sociedades modernas. Por sua vez, a socialização da economia deu-se por via do reconhecimento progressivo da luta de classes enquanto instrumento, não de separação do capitalismo, mas de transformação do capitalismo.

Sabemos da regulação do tempo de trabalho, das condições de trabalho e do salário. A criação de seguros sociais obrigatórios e de segurança social, o reconhecimento da greve, dos sindicatos e da negociação e contratação coletiva são momentos decisivos do longo percurso histórico da socialização da economia. Na formatação desses termos, Sousa Santos explica: “Por estas razões a nova contratualização é, enquanto contratualização social, um falso contrato, uma mera aparência de compromisso constituído por condições impostas sem discussão ao parceiro mais fraco no contrato, condições tão onerosas quanto inescapáveis⁹”.

O Brasil, especificamente, passou pela fase inicial do colonialismo, viveu o prolongado período imperial, atingiu a emancipação com a independência, superou o obscurantismo da ditadura militar e alcançou o regime democrático com o aparecimento da Nova República e a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte. Por isso, já era tempo suficiente de ter amoldado o reconhecimento de uma clarividente soberania popular e a efetividade dos anseios da dignidade humana, principalmente no que se refere ao poder de fiscalização e regulação do poder político condizente com os ditames de um autêntico regime democrático.

⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Op. cit.*, p. 327.

3. Do plebiscito

Os conhecidos institutos da democracia semidireta significam a ingerência direta do povo na obra legislativa. Esse método político foi doutrinariamente organizado no século XVIII, quando Rousseau¹⁰ escreveu de forma impiedosa: “Os deputados não são nem podem ser representantes do povo; são apenas comissários: nada podem concluir em maneira definitiva”. E acrescentou: “Toda lei que o povo não haja ratificado é nula, não é lei”.

O plebiscito e o referendo são termos do vocabulário político que não raro se empregam indiferentemente para atribuir modalidade de decisão popular ou consulta direta ao povo. Todavia, o plebiscito, ao contrário do referendo, que fica circunscrito a leis, é um ato extraordinário e excepcional, tanto na ordem interna como externa. Pode ter por objeto medidas políticas ou matéria constitucional, isto é, tudo que se refere à estrutura essencial do Estado ou de seu governo, à modificação ou conservação das formas políticas. Pode ser, inclusive, usado nas mudanças territoriais e na forma de governo, como as que em 1860 conservaram o poder da Casa de Savóia, na Itália, ou, depois da Segunda Guerra Mundial, aluíram a monarquia peninsular. São todos resultados de consultas populares de natureza tipicamente plebiscitária, conforme anota Paulo Bonavides¹¹, citando Biscareti di Ruffia.

A nossa experiência prática é, porém, limitada: em nível nacional, só houve dois plebiscitos, ambos motivados por disputas acerca do sistema de governo. O primeiro, realizado no dia 6 de janeiro de 1963, tinha como objetivo ouvir os eleitores sobre a continuação ou não do sistema parlamentarista estabelecido em 1961, após a renúncia do presidente Jânio Quadros. Com a tentativa de veto dos militares à posse do vice-presidente, João Goulart, o parlamentarismo foi implantado como uma fórmula de compromisso, permitindo a posse de Goulart, mas ao mesmo tempo criando o cargo de primeiro-ministro e assim indiretamente restringindo o poder do novo presidente.

O resultado do plebiscito foi amplamente contrário a essa experiência parlamentarista improvisada. A questão do sistema de governo voltou à baila durante a constituinte de 1987-1988, tendo a Constituição de 1988 determinado

¹⁰ ROSSEAU, J. J. *Do contrato social*. Paris: Garnier, 1954, p. 159.

¹¹ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

a realização de um plebiscito para que os eleitores escolhessem entre presidencialismo e parlamentarismo e também para que opinassem sobre se o país deveria manter o regime republicano ou restaurar a monarquia. Esse segundo plebiscito nacional foi realizado no dia 21 de abril de 1993, tendo a maioria dos eleitores optado pela continuação do presidencialismo e da República.

4. Do referendo

O conceito de referendo, simples, mas de grande alcance, é apresentado por Wilson Accioli¹²: “É o mecanismo através do qual os cidadãos são convocados para manifestar, por uma votação popular, sua opinião ou sua vontade em relação a uma providência que outra autoridade tomou ou pretende tomar”. Já a utilização do referendo dá-se no momento em que o povo adquire o poder de sancionar as leis. Por este prisma, podemos dizer que o referendo abrange várias formas:

a) Quanto à matéria ou o objeto, pode ser constituinte ou legislativo. O primeiro ocorre quando se trata de leis constitucionais; enquanto que o segundo acontece quando a consulta se refere às leis ordinárias.

b) Quanto aos efeitos, distingue-se o referendo constitutivo do abrogativo. No primeiro, a norma jurídica começa a existir, enquanto, no segundo, a norma vigente expira o seu prazo de validade.

c) Quanto à natureza, há o referendo obrigatório e o facultativo. É obrigatório quando a Constituição determina que a norma elaborada pelo Parlamento seja submetida à aprovação da vontade popular. É facultativo quando se confere a determinado órgão ou a uma parcela do corpo eleitoral competência para fazer ou requerer consulta aos eleitores, mas que não representa obrigação constitucional.

d) Quanto ao tempo, distingue-se o referendo *ante legem* do *post legem*. O referendo *ante legem*, também conhecido pelas denominações de referendo anterior, consultivo, preventivo ou prorrogativo, é aquele em que a manifestação da vontade popular antecede a lei. Nele se busca conhecer de

¹² ACCIOLI, Wilson. *Teoria geral do Estado*. Rio de Janeiro: Forense, 1985, p. 317.

antemão o parecer ou pensamento da massa eleitoral acerca de ato legislativo ordinário ou de determinada reforma constitucional que se proponha. Já o referendo *post legem*, também conhecido por referendo sucessivo ou pós-legislativo, é aquele que se segue cronologicamente ao ato estatal para conferir-lhe ou tolher-lhe existência ou eficácia. É o referendo em que a lei votada pelo poder legislativo, ordinário ou constituinte, vai se sujeitar à vontade popular, que então se manifesta de modo favorável ou desfavorável.

Como instrumento utilitário da soberania popular, o referendo apresenta vantagens e desvantagens. No tocante às vantagens, podem-se apontar as seguintes: serve de anteparo à onipotência eventual das assembleias parlamentares; torna-se verdadeiramente legítimo pelo assentimento popular à obra legislativa dos parlamentos; dá ao eleitor uma arma como livrar-se do “jugo dos partidos”; faz do povo - menos aquele espectador, não raro adormecido ou indiferente às questões públicas - um colaborador ativo para a solução de problemas delicados e de mais alta significação social; promove a educação dos cidadãos; bane das casas legislativas a influência perniciosa das camarilhas políticas; retira dos áulicos o domínio que exercitam sobre o governo.

Em contrapartida, existem também algumas desvantagens: o desprestígio das casas legislativas e conseqüente diminuição de poderes; os riscos de uma repetição freqüente a respeito de questões mínimas, sem nenhuma importância, que acabariam provocando o enfado popular; o afrouxamento da responsabilidade dos governantes (ao menor embaraço comodamente transfeririam para o povo o peso das decisões); o escancarar de portas à mais desenfreada demagogia; o uso do instrumento democrático para manter governantes autoritários no poder, com o uso esbanjador de programas sociais que afetam as populações carentes; o estelionato eleitoral quando o instrumento é usado indevidamente com fins inescrupulosos.

O referendo só veio a entrar no ordenamento jurídico brasileiro com a Constituição Federal de 1988. Está regulado pela Lei nº 9.709/98, juntamente com o plebiscito e a iniciativa popular. Tal lei é bastante reticente em relação ao referendo, tanto que muitas de suas regras são as mesmas que servem de parâmetro para o plebiscito, apesar de serem institutos diferentes, que não podem ser confundidos.

5. Da iniciativa popular

Iniciativa popular designa, em termos genéricos, diferentes maneiras de participação do povo no exercício dos poderes Legislativo e Executivo, incluindo plebiscito, referendo, conselhos gestores, orçamento participativo. Já em termos estritos ou iniciativa popular legislativa, designa o poder de acesso de um grupo de cidadãos na elaboração de um projeto de lei, cumpridos certos pressupostos legais, a ser submetido à apreciação do Poder Legislativo. Nesse sentido, explica Paulo Bonavides¹³: “De todos os institutos da democracia semidireta o que mais atende às exigências populares de participação positiva nos atos legislativos é talvez a iniciativa”.

Trata-se, em ambos os casos, da conjugação de mecanismos de democracia representativa com instrumentos de democracia direta ou da chamada participação popular. No Brasil, como em outros países, a soberania popular se exerce, primordialmente, por meio da representação da cidadania obtida através de eleições de seus representantes ao Poder Legislativo e Poder Executivo. No entanto, cada vez mais, tornam-se presentes mecanismos de participação popular que demonstram a possibilidade e a necessidade de convivência da democracia representativa com a democracia participativa. A Constituição Federal de 1988 consagra ambas as modalidades de exercício da soberania no art. 1º, parágrafo único, ao dispor: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Os cinco mecanismos de participação popular mais conhecidos e utilizados no mundo são: o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, o *recall* e o veto popular. No Brasil, apenas os três primeiros foram inscritos no art. 14 da CF/88: “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.” A trajetória da participação popular nos marcos legais no Brasil tem sido mais retórica que efetiva, só mesmo representando um novo patamar de exercício da democracia a partir da CF/88.

A explosão da participação popular como tema de debates e como prática política vem a ocorrer com a redemocratização, mobilização e organização

¹³ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 289.

da sociedade civil em torno das grandes campanhas políticas como as “Diretas Já”, em 1985, e as lutas por uma assembléia nacional constituinte exclusiva e soberana. Apesar das derrotas sofridas em relação às duas propostas, com a instalação da assembléia congressual em 1987, abriu-se uma intensa campanha pelo direito de apresentação de emendas populares, a qual terminou vitoriosa.

O regimento da assembléia nacional constituinte garantiu o direito à emenda popular (art. 24), além da possibilidade de apresentação de sugestões e de audiências públicas nas subcomissões temáticas. As organizações da sociedade civil participaram ativamente do processo constituinte, fazendo uso desses instrumentos, levando os constituintes a tomarem contato com a efervescência dos movimentos sociais e com suas propostas de institucionalização da participação popular.

A iniciativa popular legislativa foi inscrita na CF/88 (art. 61, §2º) e regulada pela Lei nº 9.709/98. De acordo com o texto constitucional, ela pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado, distribuído pelo menos em cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. No caso de criação de territórios ou sua transformação em Estado, bem como na criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, a Constituição Federal exige a realização de plebiscitos (art. 18, §§ 2º e 3º).

Essas condições são consideradas por muitos como altamente restritivas, já que requerem um elevado percentual de participação numa sociedade que, em muitos lugares, carece de informações, educação e cultura cívica. Além disso, não existe regulamentação sobre a tramitação e a obrigação de o Congresso votar essas matérias e prazos para sua regulamentação. Também não esclarece se o Presidente da República poderá exercer seu poder de veto. Mesmo assim, a partir de uma situação de comoção desencadeada pela tragédia que acometeu a escritora Glória Perez e com o apoio da mídia, foi promulgada lei de iniciativa popular (Lei nº 8.930/94) que ampliou o rol dos crimes hediondos inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia. Outro projeto de lei de iniciativa popular, desta feita contra a corrupção eleitoral, foi aprovado a partir de intensa mobilização da sociedade civil, dando maiores condições à Justiça Eleitoral para coibir a compra de votos. O projeto gerou a Lei nº 9.840/99.

A principal polêmica em relação à iniciativa popular diz respeito à impossibilidade de que seja usada para propor ao Congresso Nacional emenda

à Constituição Federal, embora algumas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais assegurem esse direito à população. A respeito dessa polêmica, lembra José Afonso da Silva¹⁴: “A Constituição não introduziu inovação de realce no sistema de sua modificação. Até a votação no plenário, anteprojetos e projetos admitiam, expressa e especificamente, a iniciativa e o referendo populares em matéria de emenda constitucional. No plenário, contudo, os conservadores derrubaram essa possibilidade clara que constava do § 2º do art. 74 do projeto aprovado na Comissão de Sistematização”.

As lacunas apontadas não têm sido impeditivas da participação popular, mesmo no caso em que a proposta de iniciativa popular esbarrou em um quesito de inconstitucionalidade, por conter disposições que afrontaram prerrogativas exclusivas do Presidente. É o caso de lei de iniciativa popular, de 2005, com proposta de criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Popular, do Fundo Nacional de Habitação e de seu Conselho Gestor. Foi vitorioso o entendimento de que o projeto originado de iniciativa popular constituiria exceção ao princípio da reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo, sendo o projeto sancionado pelo Presidente da República.

Este caso se assemelha à experiência de implantação dos orçamentos participativos em diferentes municípios brasileiros. Nesse caso, o Poder Executivo abre mão de sua prerrogativa de formular a lei orçamentária de forma exclusiva e convoca a população para, dentro de critérios e regras previamente acordados, participar na formulação e acompanhamento de sua execução. O caráter vinculativo da decisão não é estabelecido legalmente, mas por meio de um compromisso moral dos governantes e da pressão inerente a esse mecanismo, para a aprovação por parte do Legislativo.

Todos esses instrumentos de alcance popular, sem dúvida, vêm favorecer o regime democrático, principalmente o orçamento participativo. Trata-se de um instrumento de gestão democrática capaz de assegurar essa participação efetiva e garantir à sociedade maior acesso a equipamentos e serviços públicos, estimulando o exercício da cidadania, baseado na participação direta da população.

¹⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 11.ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 66.

Além dessa inovação, no sentido de estabelecimento de mecanismos de co-gestão social, muitas outras modalidades de participação popular foram introduzidas a partir da CF/88 e da legislação infraconstitucional, no campo das políticas públicas. Em tais casos, governo e membros da sociedade civil participam conjuntamente do processo de sua formulação, controle e acompanhamento da execução. Tendo como parâmetro a criação do SUS - Sistema Único de Saúde, desenhou-se, a partir da CF/88, um novo padrão de políticas sociais no qual foram assegurados mecanismos de participação da população em todos os níveis governamentais, por meio das instâncias colegiadas de co-gestão (conselhos) e do mecanismo ascendente de formação da política (conferências). Essas experiências têm se expandido para outros setores de políticas públicas e, mais recentemente, passaram a incluir a participação popular na discussão do PPA- Plano Plurianual.

Um aspecto polêmico relacionado à iniciativa popular questiona se tal instituto pode ou não ser utilizado pelos cidadãos para encaminhar ao Congresso Nacional proposta de emenda à Constituição. Tal prerrogativa seria muito importante para o fortalecimento da soberania popular. No entanto, não há previsão expressa nem na Constituição nem na Lei nº 9.709/98 quanto a essa possibilidade. Tanto que ambos os diplomas normativos utilizam em seus dispositivos a expressão “projeto de lei”, e em nenhum momento se reportam à expressão “projeto de emenda constitucional”.

6. Outros institutos

O *recall* é um mecanismo de participação popular tipicamente norteamericano. Sua forma de aplicação mais conhecida é aquela que possibilita aos cidadãos revogarem o mandato político de determinado representante se estiverem insatisfeitos com sua atuação. É uma forma de revogação individual. Faz-se, então, uma consulta à opinião pública, solicitada por determinado número de eleitores, para que seja decidido se o candidato eleito deve permanecer ou ser destituído de seu cargo. Nesse caso, garante-se o direito de o impugnado apresentar ampla defesa em favor da manutenção de seu mandato político, nas três esferas: federal, estadual ou municipal.

O *abberufungsrecht* é a forma de revogação coletiva. Não tem o objetivo do recall, de fazer cassar o mandato eletivo do representante, mas da

câmara municipal, da assembléia legislativa, da câmara federal, do senado federal, do gabinete de ministro (em caso de sistema parlamentarista). Esse instituto é utilizado nos cantões da Suíça.

Pelo veto popular, confere-se aos cidadãos o direito de opinar se determinada lei, discutida e aprovada pelo Poder Legislativo, irá vigorar no país ou não. É a própria voz do povo com o poder de legislar negativamente contra uma lei na iminência de sua execução originária do poder competente, assim referida por Maurice Duverger: “O silêncio do povo equivale, pois à aceitação”. Como se observa, o veto popular é muito semelhante ao referendo popular. Geralmente é determinado um prazo, após a promulgação da lei, para o eleitor se manifestar. A aprovação popular é condição necessária para a lei entrar em vigor.

Resta lembrar que, na votação em primeiro turno da Constituição, além do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, também foi incluído o veto popular, que, no entanto, terminou sendo eliminado no segundo turno da votação. O veto popular pode ser entendido como um referendo revocatório, pois estabelece as condições para que a população possa derrubar uma lei já aprovada pelo Congresso.

A ausência do veto popular e do instrumento do *recall* – que garante à população o direito de cassar um representante eleito que não atua da forma prevista – tem sido denunciada como restrições à soberania popular. Com o aumento do descrédito em relação ao comportamento de parlamentares, identificados como sendo movidos por interesses muito distantes do interesse público, cresce na sociedade civil organizada a demanda pela introdução desses instrumentos que poderiam coibir práticas legislativas escusas.

Com relação aos instrumentos incluídos na CF/88 – o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular – são muitas as dificuldades para implementá-los de forma mais rotineira no exercício da democracia. Essas dificuldades acontecem em razão das várias lacunas no texto constitucional, da demora em promulgar uma legislação infraconstitucional que regulasse essas práticas e, finalmente, da ausência de uma cultura cívica amplamente disseminada entre a população.

7. Democracia participativa

O acompanhamento paulatino da história indica que sempre existiu e existirá um conflito antagônico entre o povo e os detentores do poder. Nesse sentido, assevera Celso Bandeira de Melo¹⁵: “A história política da humanidade é a história da luta dos membros da coletividade contra os detentores do Poder”.

A legislação participativa atual apresenta limitações de ordem prática que dificultam sua efetividade. É, ainda, insuficiente para desencadear um processo de maior participação do povo na vida política do país e na construção de um espaço público democrático. Porém, quanto mais o povo se percebe como soberano e capaz de influir na administração do seu país, melhores e mais eficientes são as normas que regulamentam essa participação.

A democracia participativa torna possível e real o projeto de construção de um Estado Democrático de Direito, que supere as desigualdades sociais e realize a justiça social, de conformidade com o fundamento da dignidade da pessoa humana, evidenciando-se não só a dimensão política do princípio democrático, como também sua dimensão social e econômica.

O que torna plausível implantar e fazer funcionar as formas mais avançadas de democracia participativa em um país como o Brasil, marcado por profundos desequilíbrios e desigualdades, é, justamente, o seu caráter acentuadamente educativo, na medida em que os mecanismos de participação popular funcionam como “escola de cidadania” atuando na construção e reconstrução da própria democracia. Essa atuação da sociedade deve visar ao bem da coletividade, afastando o interesse individualista, conforme lembra Lênio Luiz Streck¹⁶: “Na sociedade de massa, o indivíduo, as idéias, os juízos críticos, a autonomia do raciocínio contam pouco, cedendo lugar à ação coletiva, aos juízos de grupo, aos interesses de classe e profissão, às ideologias”.

A importância da democracia participativa está no fato de questionar a causa social e estatal da exclusão e propor uma democracia mais inclusiva. Os mecanismos de participação popular devem funcionar como meio de combate ao neoliberalismo e às injustiças impostas pela globalização, na medida em que

¹⁵ MELLO, Celso Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 41.

¹⁶ STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolsan de. *Ciência política e teoria geral do Estado*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 186.

a democracia é regime político da soberania popular com respeito integral aos direitos humanos. A experiência brasileira recente é rica em inovações em relação à combinação de democracia representativa e participativa, apresentando alguns problemas que ainda persistem em relação à regulamentação das formas de participação.

8. Considerações finais

No processo de evolução da democracia brasileira, os partidos políticos, os sindicatos, as associações políticas, as comunidades de base e a imprensa livre vêm ganhando espaço para coordenar e expressar a vontade popular no que se refere aos seus anseios e às suas reivindicações. Um dos sustentáculos da democracia representativa baseia-se no compromisso dos eleitos em cumprir as propostas apresentadas durante a campanha. O clamor social por mais liberdade e participação vem contribuindo para uma sociedade mais organizada, unida por meio de distintos setores, com projetos políticos diferenciados. Esse clamor fez entoar, por toda a nação, um discurso unânime de valorização à cidadania, à democracia, à descentralização e à participação da sociedade na gestão de seus interesses comuns.

Com esse discurso, condenou-se o monopólio estatal sobre a gestão da coisa pública e, assim, a sociedade passou a exigir um maior controle sobre o Estado. A luta pela concretização da ampliação da participação era um norte para a política nacional e, em decorrência, a soberania popular tornou-se a palavra-chave a embasar a vontade de participação da sociedade na vida política do país. Todavia, na prática, a soberania popular não logrou efetivar seus anseios, tendo em vista as poucas oportunidades que o país lhe ofereceu para participar diretamente da política, bem como pelo fato de os partidos políticos terem falhado no papel de legítimos representantes do interesse público.

Dentro desse contexto, podemos dizer que existe viabilidade para a implementação dos mecanismos de participação popular. Eles podem ser diretrizes para consolidar espaços mais democráticos não apenas na esfera governamental, mas também na esfera das relações civis. Isso significa trazer o diálogo democrático para o dia-a-dia das pessoas e incentivar valores como respeito e tolerância no microcosmo de vivência de cada indivíduo que compõe a sociedade. Na esfera governamental, acreditamos que a utilização de tais mecanismos é um

complemento indispensável para a manutenção do regime democrático contemporâneo. Até porque não é possível desmontar por completo o aparato da democracia representativa, haja vista a complexidade de nossa sociedade, a demandar respostas rápidas, no mais das vezes, técnicas e dependentes de um conhecimento especializado que foge à alçada de conhecimento do cidadão comum.

Daí a importância de uma legislação sólida para determinar um rumo, indicando quais assuntos devem, necessariamente, passar pelo crivo da participação direta dos cidadãos, a fim de obter legitimidade. O peso da balança a ponderar essa escolha deve estar equilibrado, pois, assim como é importante garantir eficiência e rapidez às decisões sobre assuntos técnicos e políticos relacionados à governabilidade, é igualmente importante garantir o amplo diálogo democrático, com a efetiva participação do maior número possível de cidadãos, sobre aqueles assuntos considerados, político e socialmente, relevantes para a população. A moeda deve ser vista pelos dois lados: a governabilidade não pode ser utilizada como uma desculpa para retirar do povo o poder de decisão sobre assuntos de suma importância para a vida social (como vem acontecendo), assim como o calor da discussão popular não pode ser um círculo infinito de debates a pôr em risco a eficiência da governabilidade.

E preciso lembrar, também, a importância do aprimoramento de tais mecanismos no âmbito dos Estados e dos Municípios, os quais, pela maior proximidade com os problemas locais, poderiam gerar deliberações políticas mais condizentes com os anseios dos cidadãos. Sem dúvida, o potencial do referendo, do plebiscito e da iniciativa popular em âmbito local é muito grande, devendo ser melhor aproveitado, inclusive como uma forma pedagógica de fortalecer a soberania popular.

Devemos ter a consciência, no entanto, de que os mecanismos de participação popular não representam uma panacéia para todos os males democráticos. A conjuntura política atual requer uma aliança de estruturas representativas com instrumentos de participação direta. Ressalte-se que a implantação do regime democrático é um processo e, por isso, não podemos concluir que a democracia semidireta é a solução histórica definitiva para alcançarmos a “democracia ideal”. Como consequência, os princípios democráticos devem estar adaptados às peculiaridades de cada Estado e funcionar de acordo com o momento histórico em que este está inserido. Isso

leva à conclusão de que não existe uma única forma de democracia, mas diversas. Todavia, quaisquer que sejam as formas adotadas, o fundamental é que ofereçam garantia de prioridade e de respeito à dignidade humana.

Referências bibliográficas

ACCIOLI, Wilson. *Teoria geral do Estado*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

BOMFIM, Manoel. *O Brasil nação: realidade da soberania brasileira*. São Paulo: Topbooks, 1981.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 11.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

FERREIRA, Pinto. *Da soberania*. Recife: Oficinas Gráficas do Jornal do Comércio, 1943.

MELLO, Celso Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 19. ed. São Paulo:Malheiros, 2005.

MICHELS, Vera Maria Nunes. *Direito eleitoral*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

RIBEIRO, Fávila. *Direito eleitoral*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

ROSSEAU, J. J. *Do contrato social*. Paris: Garnier, 1954.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez Editora, 2006, 4 v.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

STRECK, Lênio Luiz ; MORAIS, José Luis Bolsan de. *Ciência política e teoria geral do Estado*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.