

# DEMOCRACIA E EXERCÍCIO DO PODER: APONTAMENTOS SOBRE A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

## DEMOCRACY AND THE EXERCISE OF POWER: COMMENTS ON POLITICAL PARTICIPATION

**ANDRÉ RAMOS TAVARES**

Doutor em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professor do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito na PUC-SP. Coordenador de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito na Universidade Bandeirante de São Paulo (Uniban).

**SUMÁRIO:** 1. Democracia participativa e legitimidade no uso do poder – 2. Conteúdo significativo da participação política – 3. Subsídios históricos para a busca de uma participação política ampla, direta e alternativa – 4. O processo (ciclo) do poder – 5. Participação: necessariamente por maioria? – 6. O povo está preparado para governar? A tese antidemocrática – 7. Participação política: sua inafastabilidade no modelo democrático – 8. Participação política: Estado Constitucional e Democrático de Direito.

**RESUMO:** O artigo analisa a evolução da democracia, em especial sua mais avançada etapa, a saber, a democracia participativa, que surge como alternativa à impossibilidade de instaurar nas sociedades hodiernas uma forma direta de exercício do poder político. Verifica também as influências positivas e, principalmente, negativas do avanço tecnológico expresso na mídia de massa na efetivação da participação política, bem como o risco de associar a democracia à vontade da maioria. Há aqui, também, uma intrusão na temática da apatia participativa e de seus semelhantes. Por fim, como não poderia deixar de ocorrer, demonstra a pertinência e relevância da participação política para a Democracia e o Estado Constitucional e Democrático de Direito.

**PALAVRAS-CHAVE:** Soberania Popular. Democracia. Participação Política. Maioria. Totalitarismo. Estado Constitucional e Democrático de Direito.

**ABSTRACT:** This paper analyses the evolution of democracy, and especially its most advanced level: participative democracy. Participative democracy arose due to the impossibility of recent societies, to allow its citizens effectively and directly to exercise political power. The paper also analyses the positive but mainly negative influences that the

development of technology, (especially in mass communication media), has had in cementing political participation. Moreover, it outlines the dangers of identifying democracy with majority will. There is also a survey on participation apathy and its equivalents. Last but not the least, this paper intends to demonstrate the relevance that political participation has to Constitutional Government.

**KEY WORDS:** Popular sovereignty. Democracy. Political Participation. Majority Will. Totalitarianism. Constitutional Government.

*Recebido para publicação em fevereiro de 2004.*

## **1. Democracia participativa e legitimidade no uso do poder**

Toda a evolução do sistema democrático, desde suas mais remotas origens, aponta atualmente, segundo classificação de C. B. Macpherson,<sup>1</sup> para a denominada democracia participativa. Como se poderá verificar, esse modelo encontra-se intimamente associado ao estudo do poder, mais especificamente ao seu exercício legítimo.

Declara a Constituição brasileira – de resto seguindo um modelo utilizado pela maior parte das constituições – que todo poder emana do povo.<sup>2</sup> Tal locução está a significar que em seu nome (do povo) e com ele deverá ser exercido: é o povo o detentor da soberania. Entretanto, mera declaração formal de que o povo detém o poder pouco efeito surtirá sem uma efetiva integração daquele neste. “Eis a síntese da democracia participativa, um passo adiante da democracia representativa que, sem substituí-la, vem aperfeiçoá-la e revitalizá-la na realização substantiva da legitimidade.”<sup>3</sup>

Não obstante essa problemática de que sem meios efetivos de participação uma declaração corre o risco de se tornar meramente retórica, outras importantes indagações surgem, levantadas por José Maria

Bello, a saber: “Que é vontade? Que é povo? Que é soberania?”<sup>4</sup> Realmente, como passo preliminar à implementação daqueles ideais, é necessário defini-los, compreendendo-os à luz das mais modernas teorias democráticas.

A pergunta acerca da vontade surge na medida em que esta é elemento essencial para qualquer ação consciente, pretendida, conforme já professorava Hoffding: “A história do homem é a história integral da vontade”.<sup>5</sup> Entende-se por vontade o ânimo, desejo de agir, fazer e alcançar determinado fim. Trata-se, portanto, de elemento impulsionador de toda e qualquer ação. No que tange à sua relação com o exercício do poder, a vontade surge como a intenção de exercê-lo, de fazer parte do poder. Numa sociedade, porém, caracterizada pelo gigantismo populacional, impossível é a democracia direta, em que todos tenham a possibilidade de, efetivamente, exercer o poder.

A vontade de participar do poder, na democracia representativa, nos moldes atuais, é restritiva, visto que cessa no momento em que ocorre o provimento eleitoral. De maior duração e profundidade é a vontade de exercer o poder na democracia semidireta, na qual se vai além do

mero voto, galgando intersecções e imbricações necessárias com a esfera pública representativa do exercício do poder pelos representantes do “soberano” (povo).

Cumprido ressaltar que o conceito de vontade, acima indicada, confunde-se com o de *interesse*. A esse respeito pondera Bello: “Se no indivíduo tomado isoladamente é difícil precisar o mecanismo da vontade, imagina-se bem a dificuldade maior de se colher o seu critério num grupo de pessoas ou na maioria de um povo”.<sup>6</sup> Acrescente-se a esse problema um último: até onde a vontade do povo, mais precisamente, de sua maioria, é legítima?

Quanto à segunda questão, qual seja sobre o sentido do termo *povo*, pode-se ter, aí, apenas uma ficção ou, do contrário, um mero agregado numérico politicamente inexpressivo.

Segundo Moreira Neto, ele “resulta de uma presunção: de que haja um estrato de população *mais apto* ao exercício dos direitos políticos. Essa presumida aptidão juridicamente consagrada já se lastreou em critérios os mais distintos e, não raro, bizarros, como: local de nascimento (*jus solis*), filiação (*jus sanguinis*), prestação de serviço militar, nível de renda, nível de instrução, acuidade dos sentidos, padrões de higiene mental, idade, sexo, propriedade imobiliária, residência permanente etc. O problema está em definir-se, afinal, que critérios diferenciais serão esses que poderão dar suporte ético-político à presunção de que esse grupo qualificado – o povo – representa legitimamente os anseios e aspirações de toda a população”.<sup>7</sup>

É certo que, ao se criarem inúmeras restrições ao conceito de povo, fazendo com que abarque tão-só um certo segmento social, se corre o risco de o tipo de governo, ainda que alcunhado de democrático, não sê-lo efetivamente, tão apenas trajando

vestes democráticas. Nesse sentido, Pontes de Miranda: “Se todos podem votar, a democracia é pantocrática; se nem todos, pleoncrática. Não se fala de poderem votar só alguns, porque então o que se tem é a oligocracia, já sem as características de forma democrática”.<sup>8</sup>

Chega-se, enfim, à soberania, termo que, embora cunhado recentemente na História do Direito, encontra-se em fase de evolução e mutação. Mas, em sua acepção clássica, conforme leciona Malberg, “es el carácter supremo de un poder; supremo, en el sentido de que dicho poder no admite a ningún otro ni por encima de él, ni en concurrencia con él”.<sup>9</sup> Assim, conclui o mestre francês, “cuando se dice que el Estado es soberano, hay que entender por ello que, en la esfera en que su autoridad es llamada a ejercerse, posee una potestad que no depende de ningún otro poder y que no puede ser igualada por ningún otro poder”.<sup>10</sup>

Importa assinalar que a soberania atribuída ao povo não o pode ser apenas *quoad titulum*, devendo ser *quoad exercitium*, como anota Vezio Crisafulli.<sup>11</sup> Isso sem se prejudicar a existência (necessária) de sua representação política, como anota Cristina Queiroz, “confiada a órgãos constitucionais co-titulares de uma função política de direção superior do Estado”.<sup>12</sup>

Uma análise do *poder*, de seu “estatuto”, incluindo limites, finalidade e legitimidade, é necessária em virtude das inevitáveis conseqüências socialmente negativas advindas de seu uso inadequado. Apesar disso, adverte Loewenstein: “el poder político, como todo poder, puede ser conocido, observado, explicado y valorado sólo en lo que concierne a sus manifestaciones y resultados. Sabemos, o creemos saber, lo que el poder hace, pero no podemos definir su substancia y su esencia. Admitiendo que

una ciencia del poder, una cratología, existe, es indudable que se encuentra en la infancia, y hasta cabe preguntarse si alguna vez podrá llegar a convertirse en seguro instrumento de trabajo del conecer humano”.<sup>13</sup>

O *poder*, vai afirmar Loewenstein, é uma relação sociopsicológica, baseada num efeito recíproco entre os que detêm e exercem o poder (os detentores do poder) e aqueles aos quais se dirige (destinatários do poder). Na sociedade estatal, o *poder* político aparece como um controle social. Entende-se este como a função de tomar ou determinar uma decisão, assim como a capacidade de seus detentores de obrigarem os destinatários a cumprir essa decisão, que jamais poderá ser tomada em benefício pessoal de quem representa o todo. É evidente que o discurso detentores/destinatários deve ser abandonado em virtude da necessária proximidade das esferas pública e privada, alicerçada na mencionada fórmula participativa (a ser viabilizada de maneira a ser amplamente acessível).

O citado constitucionalista, logo no início de sua obra, desnuda o fulcro de qualquer sistema político, o qual deve ser entendido como uma sociedade estatal que vive sob uma ideologia concreta, política, sociopolítica, ética ou religiosa, à qual correspondem determinadas instituições destinadas a realizar dita ideologia dominante.<sup>14</sup> Este conceito abarca uma série de tipos de governo, unidos, contudo, por uma afinidade de ideologias e instituições. Assim, o sistema político do constitucionalismo democrático abarca diferentes tipos de governo, todos calcados no primado da soberania popular. Ao contrário, a autocracia é o sistema político no qual, em vez de uma distribuição do exercício do poder e de um controle do mesmo, há a concentração no exercício do poder, que está livre

de qualquer sorte de controle sobre si. Para o autor, o sustentáculo do sistema político é “una adecuada limitación del ejercicio del poder”, que “puede ser llevada a cabo, bien a través de la respectiva interacción entre los diferentes detentadores, bien a través de la intervención de los destinatarios del poder. Y esto es el núcleo esencial de lo que históricamente há venido a ser llamado el Estado constitucional”. E logo adiante: “La existencia o ausencia de dichos controles, su eficacia y estabilidad, así como su ámbito e intensidad, caracterizan cada sistema político en particular y permiten diferenciar un sistema político de outro. Así pues, sólo el análisis del mecanismo de vigilancia y control del poder, conduce a la comprensión del proceso político”.<sup>15</sup>

A limitação do exercício do *poder* (quanto aos seus detentores eventuais) por meio do povo é consectário do constitucionalismo e atende, nessa perspectiva, ao princípio da dignidade da pessoa humana, consagrando de maneira definitiva a cidadania. É que a dignidade impõe a possibilidade de o ser humano autodeterminar-se, ter consciência dos seus próprios rumos, influenciar naquela gestão e comportamento que direcionará inevitavelmente a evolução de sua vida. Nesse particular, articula-se com a cidadania, que exige considerar o indivíduo como um importante componente do Estado, a razão de ser deste.

O poder, quando não estiver controlado, tende a corromper-se, podendo transformar até mesmo governos legitimamente indicados em tirânicos e despóticos. Essa é a opinião do jurista lusitano Miranda de Carvalho, para quem “Onde o Poder – todo e qualquer Poder, que apenas como tal se ofereça – faça ofensa e violência a este valor fundamental – a dignidade, autonomia e liberdade da pessoa humana – é um poder ilegítimo a que não tem de obedecer-

se porque então se desligou de toda a juridicidade e de toda a validade e se converteu em mera força fáctica. Por outro lado, o *poder do povo* que eventualmente violasse ou ofendesse esse valor, faria violência contra si próprio e deixaria de ser um poder *do povo*, porque ofenderia um dos seus membros, destruindo também o próprio valor de *comunidade*".<sup>16</sup>

Assim, democracia e exercício do *poder* devem ser analisados na perspectiva da dignidade da pessoa, de sua autonomia e liberdade. Não há exercício do poder ou democracia que possa pretender-se axiologicamente neutro sem desfigurar-se em sua legitimidade. São limites (axiológicos) que se impõem de há muito. "Limitar el poder político quiere decir limitar a los detentadores del poder; esto es el núcleo de lo que en la historia antigua y moderna de la política aparece como el Constitucionalismo."<sup>17</sup>

Trata-se de uma espécie de acordo prévio sobre o funcionamento e exercício regular (e adequado) do poder numa sociedade, prevenindo-se seu abuso ou desvirtuamento. Essas regras, presentes numa Constituição, representam o núcleo mais profundo desta em sua definição de instrumento estruturante do Estado. Assim é que "El Estado constitucional se basa en el principio de la distribución del poder. La distribución del poder existe cuando varios e independientes detentadores del poder u órganos estatales participan en la formación de la voluntad estatal. Las funciones que les han sido asignadas están sometidas a un respectivo control a través de los otros detentadores del poder; como está distribuido, el ejercicio del poder político está necesariamente controlado".<sup>18</sup> A necessidade da separação do poder, para a democracia, é sinteticamente apontada por Ferreira Filho: "Numa palavra, a divisão fun-

cional do Poder é condição institucional da democracia".<sup>19</sup>

"Todo o direito reflecte em certo sentido a estrutura de poder existente na sociedade", dirá Cristina Queiroz, razão pela qual – continua a autora – "a ciência jurídica em geral, e a ciência do direito constitucional em particular, sem perda da respectiva autonomia, objectiva e funcional, devem ser pensadas e equacionadas em correlação com outros ramos do saber, designadamente com a sociologia do direito e a ciência política".

A Constituição é, sem dúvida, uma das mais empolgantes criações inseridas nessa linha de busca da limitação e controle do poder. Daí a força que adquire uma Corte Constitucional, vocacionada constitucionalmente para a defesa da Carta Política de um país.

Como salienta Cristina Queiroz, é a Constituição, "enquanto norma *fundamental*, que verdadeiramente 'funda' e 'constitui' a totalidade do corpo político, que ordena e conforma a totalidade da relação de vida constitucional, impondo-lhe uma determinada *praxis* e um determinado *método* de a conceber (...) a constituição 'íntegra' e 'refere' detentores e destinatários do poder numa unidade fáctica e normativa que se lhes impõe, irresistivelmente, como algo de superior".<sup>20</sup> Mais ainda. Consoante o magistério firme e seguro de Paulo Bonavides: "O princípio da constitucionalidade, desatando-se de seus laços de sujeição e vassalagem ao formalismo hierárquico de Kelsen – sem contudo renegá-lo, antes incorporando-o – fez brotar outra hierarquia, de teor material, a saber: a hierarquia de valores e princípios, doravante sua nova base e fundamento",<sup>21</sup> dando, por conseguinte, ensejo a uma nova hermenêutica constitucional capaz de fazer "chegar à democracia participativa".<sup>22</sup>

A seguir, transcreve-se trecho de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, que servirá como uma breve introdução no assunto referente à legitimidade do poder:

“O *problema da legitimidade* surge, precisamente, quando o poder deixa de ter vinculação subjetiva com alguém que o personalizava no desempenho de um papel social não político. O *patriarca* tem poder porque só ele poderá ser a síntese e o chefe do grupo natural, mas o poder do *rei* advém da instituição da monarquia e simbolicamente se expressa na coroa. O poder do patriarca é personalizado no seu papel social e, por isso, incontestado e legítimo. Já o poder do rei é institucionalizado e, por isso, pode ser contestado quanto à sua legitimidade.

“Esse problema, trazido pela institucionalização do político, pôde ser em parte evitado nas sociedades de pequenas dimensões, como as *polis gregas*, nas quais os cidadãos governavam-se eles próprios, mas logo se tornou impossível exercer o poder direta ou mesmo semidiretamente e o recurso à *representação* incorporou, definitivamente, o tema da legitimidade à vida política das sociedades.

“Essa organização singular de papéis objetivados veio a conformar o que hoje denominamos de *Estado*, a expressão consumada do poder político institucionalizado”.<sup>23</sup>

Surge, então, o Estado, como entidade centralizadora do poder. Não se pode ignorar que esse Estado afastou-se da sociedade, para agir com total independência e autonomia, embora exista em função dela e a ela deva servir. Na clássica lição de Ataliba Nogueira, “O Estado é um meio e não um fim”. Mas a cisão entre o público e o privado acabou direcionando-se para uma contraposição de situações e, não raro, conflito de interesses. O Poder Público “passou a desenvolver seus próprios inte-

resses e forjar suas próprias justificativas, não raro, ambos antagônicos aos interesses e justificativas da sociedade”,<sup>24</sup> e que só podem ser considerados como *interesses secundários*. No mesmo sentido, anota José Arthur Giannotti: “A sociedade contemporânea (...) cria um vácuo entre o Estado, como sistema político, e a própria sociedade civil (...) Se tentarmos corrigir esse fenômeno através de partidos extremamente ideológicos, absolutamente comprometidos com as suas opiniões e que recusem a própria idéia de representação, por exemplo, aproximando-se do mandato imperativo, um deputado passaria a agir como se fosse um representante de uma firma comercial, e assim se estiolaria o terreno da negociação política. A não-política é uma forma perversa de política”. E continua: “O Congresso está parado porque é ilegítimo. E ilegítimo porque não está representando os interesses nacionais. Está se mantendo alienado em relação à grandeza e à importância desses problemas (...) A não ser, isso sim, a enorme luta que se trava pela ampliação da cidadania, entretanto, fora do Congresso”.<sup>25</sup>

A solução, tecnicamente falando, pois, parece ser a de participação política do cidadão, para nortear a atividade estatal e política, conferindo-lhe legitimidade. O engajamento em partidos políticos, que hoje mais se confundem com o poder estatal do que com a sociedade, é apenas uma opção parcial para a solução do problema aqui abordado e para o que atualmente aflige o Estado: o fato de este ser, antes de mais nada, um ente avesso a qualquer forma de controle, por mais paradoxal que isto se afigure.<sup>26</sup>

O problema é adequadamente equacionado por Loewenstein, pois, ao tratar dos detentores do poder, pondera que “El poder político que ellos ejercen está unido al

cargo, y a través sólo del cargo se atribuye el dominio al detentador del mismo. En el sistema político del Constitucionalismo, el poder está despersonalizado y separado de la persona; el poder es inherente al cargo e independiente de la persona que en un momento dado lo ejerza”.<sup>27</sup>

Também Cristina Queiroz assinala, ao se referir à denominada “crise da modernidade” que se trata de um fenômeno complexo derivado “de uma acumulação ou somatório de ‘crises’: de ‘penetração’, de ‘legitimidade’, de ‘participação’, de ‘distribuição’”.<sup>28</sup>

Em virtude desse “desvirtuamento institucional” do Estado, a doutrina tem assinalado a insuficiência do mandato eletivo como legitimador das decisões politicamente adotadas pelos exercentes dos cargos eletivos. E não sendo o mandato imperativo cogitável em termos de teoria política e adequação lógica, será correto concluir que “a mera concordância popular (eleição) no preenchimento desses cargos é condição necessária mas não suficiente para realizar-se a democracia: ela só se plenificará com a *decisão democrática* e com o *controle democrático*. Será necessário que a decisão política, tomada pelos escolhidos, seja também a expressão da vontade popular. Na verdade, é mais importante que a *decisão* seja democraticamente tomada do que o órgão decisório haja sido democraticamente provido. O provimento democrático age, assim, como uma mera *garantia* de que a decisão virá a ser, efetivamente, tomada de acordo com o interesse coletivo; entre *provimento* e *decisão* democráticos há, portanto, uma relação de *meio para fim*”.<sup>29</sup>

Frise-se, portanto, que participação política não é somente participação eleitoral, por meio do voto. Aliás, a participação “muitas vezes é mais eficiente por outros

meios”,<sup>30</sup> e a democracia pode consolidar-se independentemente da vontade majoritária ou até contra ela. Ademais, no complexo sistema partidário atual, com suas especificidades e exigências para candidaturas, a realização de eleições não significa que o povo escolha livremente seus representantes, e muito menos assegura que se governe por meio deles. A crise do modelo democrático representativo fica, pois, latente.

Esse é o panorama geral do qual emerge a necessidade da participação política do cidadão como um direito fundamental, o qual se trata de direito “altamente desejável para a realização da sociedade democrática”.<sup>31</sup> Mais do que isso, o direito de participação, enquanto direito fundamental do homem, impõe a necessidade de reconhecimento do poder individual de atuar sobre o poder deferido ao Estado.<sup>32</sup> É que decorrendo toda norma jurídica, como professa Goffredo Telles Jr., “de uma escolha, de uma opção feita pelo Poder, e convertida num ato decisório, numa tomada de posição desse mesmo Poder”,<sup>33</sup> importa a participação e atuação exatamente nesse ponto, a tomada da decisão.

Vale neste campo a afirmação de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, no sentido de que “A adoção temporã de sofisticados institutos de participação, altamente demandantes de cultura política, poderá causar mais mal do que bem. Despreparado, o povo, para manejar soberanamente esses instrumentos, ou acabará presa fácil das militâncias organizadas ou arcará com os pesados custos da ineficiência ‘legitimada’”.<sup>34</sup> A participação política não é, pois, uma panacéia. E continua:

“E, surpreendentemente, os institutos de participação política que deveriam servir à expansão e à afirmação da democracia poderão se tornar instrumentos de opressão

de minorias oligárquicas ativistas ou de ‘legitimação’ dos oportunistas ineficientes.

“E por *ativista* quis indicar não apenas o cidadão ativo, cuja participação é desejável, pelo que isso significa como grau de politização, mas do cidadão arregimentado para *excluir*, pela sua atividade, a participação dos contrários. Esse paradoxo sociológico do ‘ativismo’ será sempre um risco que a democracia oferece a ela própria.

“Observe-se que os sociólogos costumam emprestar a essa expressão ‘ativismo’ tanto uma conotação positiva, sublinhando a militância permanente, quanto uma conotação negativa, que nasce das diretrizes dadas por Lenin às militâncias operárias, em que se destaca, na expressão de S. M. Lipset, um ‘estilo de contestação da ação política’.

“Nesse sentido, ativismo político é a corruptela de atividade política; é o uso perverso das liberdades e dos institutos de democracia pluralista para reduzi-la a uma oligarquia voluntarista”.<sup>35</sup>

Na verdade, conforme assevera Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>36</sup> lastreado no eminente Augustin Gordillo, a idéia-chave aqui é a de que *democracia e participação* estão umbilicalmente ligadas.

Nas complexas sociedades contemporâneas, de grande contingente populacional, sendo inviável a prática da democracia direta, ao menos no atual estágio técnico-econômico-cultural – tendo em vista a circunstância de que a tecnologia em si talvez já suportasse a idéia de volta à antiga concepção de democracia direta ateniense –, a democracia só se implementará com a adoção de mecanismos de participação direta do povo nas decisões estatais, paralelamente aos institutos tradicionais, de representação política. Portanto, algo mais do que a mera representação política.

Loewenstein chega a afirmar, contudo, que “En la moderna sociedad de masas, el

único medio practicable para hacer participar a los destinatarios del poder en el proceso político es la técnica de representación, que en un principio fue meramente simbólica y más tarde real”.<sup>37</sup> Mas a afirmação deve ser compreendida num contexto mais amplo, considerando-a como referência à necessidade de uma efetiva mobilização eleitoral. Assim, escreve adiante que “La valoración del papel que juega el electorado en el proceso del poder queda confinada a una discusión meramente académica cuando no se tiene en cuenta la importancia fundamental del sistema electoral que activa y moviliza la actividad del pueblo. La idea del pueblo como detentador soberano del poder no es sino una estéril y equívoca hipótesis si las técnicas electorales, por medio de las cuales los electorados determinan a los candidatos y a los partidarios que deberán representarlos en el parlamento y en el gobierno, no están establecidas de tal manera que el resultado electoral refleje honrada y exactamente la voluntad de los electores”.<sup>38</sup>

Dessa convivência (povo/poder/decisão estatal) surge a denominada democracia semidireta. Se o atual estágio tecnológico em que atualmente se encontra a humanidade não é suficiente para assegurar a implementação da democracia direta, ao menos o é para auxiliar na concretização da democracia participativa. Este é o entendimento de Miguel Reale: “os processos cibernéticos podem servir de base para a popularização das informações, abrindo caminho para o que Zampetti denomina ‘democracia participativa’”.<sup>39</sup> Por meio dessa “nova tecnologia”, “deve ser assegurada, politicamente, a participação cada vez maior dos cidadãos no plano decisório, quer na qualidade de ‘destinatários e beneficiários da informação’, quer na qualidade de partícipes da ‘classe dirigente’”.<sup>40</sup>



O grande pensador italiano Norberto Bobbio observava que “entre a forma extrema de democracia representativa e a forma extrema de democracia direta existe um *continuum* de formas intermediárias (...) perfeitamente compatíveis entre si posto que apropriadas a diversas situações e a diversas exigências (...) não são dois sistemas alternativos”.<sup>41</sup>

É no estudo do regime político adotado por um Estado que se extrai a relação entre o povo e os poderes constituídos, apontando-se as formas de participação existentes. Nesse sentido, pode-se dizer que “o estudo do regime político de um dado Estado nos revela a existência ou não de uma democracia política e qual o grau de democratização de acordo com os mecanismos de participação direta e indireta do povo no Poder daquele Estado”.<sup>42</sup>

Portanto, o parâmetro válido, hoje, para a verificação da existência de um sistema democrático está no poder estatal, nos canais institucionalizados que permitem e consagram a participação no poder.<sup>43</sup>

A Constituição de 1988 consagra, em texto expresso, mecanismos de participação nas decisões estatais. É mais do que um mero vaticínio. Imprimiu o legislador constituinte a característica participativa<sup>44</sup> à democracia brasileira, bastando ao operador do Direito aplicar a Constituição que se lhe apresenta. A ação popular e o direito à informação (em sentido amplo) não podem deixar de ser mencionados precisamente neste contexto, tendo em vista que “a democracia não se pode resumir ao exercício do direito de votar e de ser votado, e nas formas de participação direta como o plebiscito, referendo e a iniciativa popular das leis”.<sup>45</sup>

## 2. Conteúdo significativo da participação política

Em seu sentido comum, o significado da expressão “participação política” varia

conforme as diversas acepções do termo “político(a)”. Como destaca Dalmo de Abreu Dallari, “político” pode significar, para alguns, tudo o que se liga ao poder, ou aquilo que se pratica com uma finalidade comum. Interessante trazer à baila definição de Max Weber acerca da política: “entenderemos por política o conjunto de esforços feitos visando a participar do poder ou influenciar a divisão do poder, seja entre Estados, seja no interior de um único Estado”.<sup>46</sup>

Participação, no sentido político, será empregada como a atuação dos indivíduos (incluindo-se a sociedade) ou grupos intermediários entre sociedade e Estado nos processos decisórios deste último. Envolve, portanto, a inserção no *poder*. Concebe-se a participação política, nesta ótica, como “a atuação formal e informalmente admitida, dos indivíduos e dos grupos sociais secundários, na ação juspolítica do Estado. Como este, nas organizações políticas contemporâneas, se diversifica em grandes *funções e órgãos específicos* – os *Poderes do Estado* –, a participação política se tripartirá em participação legislativa, participação administrativa e participação judiciária”.<sup>47</sup>

A participação política deve ser compreendida em termos teleológicos, o que equivale a dizer que só se justifica como tal quando voltada para a consecução de um determinado objetivo, que há de ser o interesse público. Disso decorre a imposição constitucional por uma ética pública, que assegure não se confundirem os interesses privados-individuais dos participantes do poder com os interesses públicos maiores do Estado (que devem se confundir com os da sociedade).

Tem-se, então, o *Direito da Participação Política*, compreendido como o ramo do Direito Político<sup>48</sup> que estuda as moda-

lidades de exposição da vontade individual e coletiva aptas a interferir, de alguma forma, no ciclo do poder do Estado.

O *poder* e as formas de participação nele são duas grandezas indissociáveis. O *poder* é próprio do homem considerado em sua individualidade. Só por meio de sua vontade é que ele é transferido legitimamente para o Estado, ou para qualquer outra entidade. Régis Fernandes de Oliveira vai destacar, nessa medida, que, “No confronto do exercício do poder, com a preservação das liberdades públicas é que se colocam as formas de participação social, como instrumento de asseguramento das próprias liberdades”.<sup>49</sup>

É claro que houve na doutrina quem pretendesse encarar o Estado como um ente natural, espontâneo e, nessa medida, dotado de um *poder* que lhe seria próprio e originário.<sup>50</sup> Com essa valorização do organismo estatal tornava-se, pois, imprescindível definir e assegurar o espaço de liberdade do indivíduo, já que não era o único dotado de *poder* em sua expressão originária. A expansão da individualidade de cada membro da sociedade era, segundo esta concepção, legitimamente barrada pela do Estado. Essa tese foi, contudo, afastada, proclamando-se o vício em considerar o Estado como um ente natural do mesmo feitio que a família, tribo ou clã. O Estado não passa de uma instituição juspolítica, um produto da convivência e consciência humanas. O Estado é, em primeiro lugar, uma criação da sociedade e, posteriormente, uma criação ou instituição jurídica,<sup>51</sup> mas sempre uma *criação*. Este é o magistério de Duguit quando adverte que: “Derecho divino, voluntad social, soberanía nacional, no son más que palabras sin valor, otros tantos sofismas de que los gobernantes hacen uso para embaucar a sus súbditos, y con que generalmente se em-

baucan a sí mismos. Es indudable que estos conceptos han logrado, en ciertas épocas, penetrar profundamente en los espíritus; desde este punto de vista representan hechos sociales cuyo examen no debe escapar al observador; esto no obstante, tales conceptos no son otra cosa que esas creaciones artificiales”.<sup>52</sup>

Conforme se pressuponha a obediência ao Estado, como na última doutrina referida, ou a participação no Estado, ter-se-á ou uma indesejável “estatização da sociedade” ou uma forma, de todo mais apropriada, de “socialização do Estado”, de sua submissão aos (ou confusão com os) interesses da sociedade. Nessa inserção do indivíduo no todo resultam ideologias diversas, como se pode facilmente concluir.

O processo histórico de açambarcamento do *poder* pelo Estado teve uma enorme gama de causas, dentre as quais citam-se, historicamente, a decadência do feudalismo e a consolidação das monarquias, as ideologias estatizantes, as crises econômicas e as duas grandes guerras mundiais.

Nesse diapasão, afirma Georges Burdeau que à Constituição, enquanto estatuto do poder, não cabe permitir a participação política, mas sim reconhecer sua natureza de liberdade fundamental e, pois, simplesmente declarar-lhe a existência. Ao propagar-se tal tese não se pretende, aqui, resgatar algum resquício do Direito Natural. A questão do poder transcende a essa discussão filosófico-jurídica, para colocar-se como verdadeiro conceito básico na compreensão do Estado. Escapa, pois, do reconhecimento de um Direito superior, natural, imanente ao ser humano: apenas constata-se o Estado como produto cultural, dotado de poder por atribuição daquele que o detém originariamente. Insista-se, para restar claro e fora de qualquer discussão, que a finalidade última

da participação política do indivíduo no processo de poder do Estado não é outra senão a de preservar o verdadeiro funcionamento democrático deste.

Por muito tempo o dogma da representação política, entendida como o direito de votar em representantes, escolhendo aqueles que exercerão o poder, ou consoante ensinamento de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “o instituto de participação política tradicional, característica e quase sinônimo de democracia na tradição ocidental, tido como a melhor solução para que as necessidades, os interesses, os anseios, as aspirações e os valores de uma sociedade possam ser expressos através de delegatários presumidamente com eles identificados”,<sup>53</sup> foi suficiente para dar sustentáculo à legitimidade do exercício desse poder. Na verdade, o direito de voto é ainda considerado como a participação política por excelência: Nesse sentido, Régis Fernandes de Oliveira: “Tradicionalmente, o controle sócio-político diz respeito ao *voto*. Este é a maior arma que tem o cidadão para exercer seus direitos políticos. Através do voto tira governantes, modifica a estrutura do poder, altera o sistema de governo, etc.”.<sup>54</sup>

Contudo, essa legitimidade propiciada pela representação política foi sendo solapada pelo incessante e cada vez maior distanciamento operado entre a sociedade e o Estado. Tomou-se consciência, pouco a pouco, que a representação proporcionava apenas uma legitimidade quanto ao aspecto “origem do poder”, insuficiente, contudo, por si só, de impor-se como legitimidade plena que pudesse conferir um aval ao ciclo completo do poder. A “política agonal, isto é, a que trata da disputa pelo poder, não é mais que uma fase de todo o *ciclo do poder*”.<sup>55</sup>

Além disso, há também problemas intrínsecos à própria representação: para que

a candidatura seja considerada um modo autêntico de participação política, mister que o candidato esteja consciente de que o mandato que exercerá não é um prêmio, uma compensação pelos gastos econômicos com a campanha, nem tampouco o fim de uma etapa, mas um dever de dar início à batalha pelo bem comum. Em virtude de tudo isso, não há basta à democracia representativa. Nesse sentido, Ignácio da Silva Telles aduz que “(...) reduzir o conceito de democracia à idéia de sistema representativo, é suprimir as metas para as quais deve tender a organização política da sociedade – é considerar que os ideais democráticos foram plenamente atingidos e que as formas atualmente vigentes de sufrágio e de representação já alcançaram o ponto culminante de perfeição – é estagnar qualquer esforço no sentido de melhorar – em suma, é não querer evoluir”.<sup>56</sup>

Quanto à questão de o mandato não ser um prêmio, patrimonial, àquele que é eleito, mas sim o início de um complexo processo em prol do bem e interesse públicos, certas são as palavras de Dalmo de Abreu Dallari: “Toda função pública é um serviço público, é um meio de atuação do poder público na vida social. E em consequência dessa possibilidade de exercer alguma influência no funcionamento da sociedade pode-se dizer que toda função pública é, em certa medida, uma função política”.<sup>57</sup>

Cada participante da função política de direção da sociedade deve estar atento para a complexa situação na qual encontra-se envolvido, que demanda um constante e acurado cuidado na identificação não apenas dos fins almejados socialmente, mas também na própria regulamentação das relações sociais.

“Uma característica relevante de toda função pública, que a torna substancial-

mente diferente das atividades particulares, é que as funções públicas têm sua própria existência justificada por necessidades ou conveniências de uma coletividade. Por esse motivo, toda função pública está permanentemente comprometida, de modo direto, com a consecução do bem comum.”<sup>58</sup>

Durante o prazo do mandato presume-se que o mandatário está em condições de tomar decisões, que se consideram legítimas, e que efetivamente assim procede o exercente do mandato. Essas presunções, verdadeiras falácias do sistema pseudodemocrático de muitos países, são aptas a “legitimar” o pior dos governos, o mais desonesto e injusto deles, cujo descaso com o coletivo é flagrante, mas sustentado na base por uma racionalidade formal.

O regime democrático, ancorado no sistema representativo, não pôde, pois, escapar às críticas, e ingressou numa crise profunda. Tornou-se ele meramente formal, posto que dirigido ao cumprimento de ritos eleitorais justificadores apenas do acesso aos cargos de representação política, deixando a massa de cidadãos fora do processo decisório, do acesso ao poder político ou de qualquer forma de seu exercício.

Daí a crescente necessidade de se aperfeiçoarem os métodos de participação existentes, ou mesmo instituírem-se outros que a propiciem efetivamente, de modo que os valores sociais sejam encampados pelo Estado como valores seus, capazes de fazer com que: “1.º o sistema sócio-cultural gere espontaneamente a motivação à ação política (atitude política); 2.º o sistema político-jurídico canalize facilmente as escolhas populares e reduza, no comando, as ambigüidades e os conflitos; 3.º o sistema governamental processe e filtre celeremente as escolhas que deverão ser atendidas, com prioridade, por suas decisões normativas e administrativas”.<sup>59</sup>

A referida crise democrática a que se aludiu não deixa de ser “*uma crise de legitimidade* do exercício do poder, cuja superação deve ter início por certos ajustes nas *técnicas de participação política*”.<sup>60</sup> Aliás, como é de amplo conhecimento, o que não implica num correlato consentimento, determinados cargos e funções públicas são concedidos por força de indicações políticas, sem qualquer representatividade dos convocados, o que só reforça a idéia de que mais importante do que legitimar a ocupação do cargo é encontrar formas que legitimem a decisão pública adotada no exercício deste.

Pode-se falar, portanto, numa evolução consciente no sentido de superação do simples proporcionar a escolha dos sujeitos aos quais será atribuído o exercício do poder, para facultar o próprio exercício deste poder, vale dizer, para permitir a atuação na formação da própria decisão política, ou mesmo controlá-la, quando já tomada. É interessante notar a mudança de enfoque que essa tese propicia, pois se abandona a concepção tradicional que tem em vista apenas os indivíduos, candidatos políticos. Assim, “Focalizando não as pessoas dos governantes, mas os temas de governo, tal participação política, além de conferir legitimidade às decisões, é, em si mesma, uma solução pedagógica, pois devolve à grande massa o interesse pela política, o trata da coisa pública comum, levando-a a um aprendizado permanente”.<sup>61</sup> Não se olvide, neste contexto, o papel moralizador da fidelidade partidária, propalada constitucionalmente, mas, na prática partidária brasileira, relegada a segundo plano.

Não se pretende, portanto, a eliminação do sistema representativo, eixo principal da engrenagem política contemporânea, tese esta igualmente defendida por Dalmo de Abreu Dallari que aduz ainda: “a partici-

pação através de eleições não deve ser excluída, devendo, porém, ser considerada num quadro mais amplo, que inclui outras formas de participação. Entre estas existem algumas que muitas vezes são bem mais importantes do que a via eleitoral e que sempre poderão influir sobre esta, tornando-a mais honesta e mais autêntica”.<sup>62</sup>

A proposta que vai encartada aqui é no sentido de que se reduzam os excessos e as esperanças depositadas no modelo representativo puro. É que se faz imperioso limitar as possíveis formas arbitrárias e ilegítimas de exercício do poder, o que só será conseguido com uma progressiva aproximação ao poder daquele que é seu titular verdadeiro, vale dizer, por meio da congruência entre a vontade manifestada no exercício do *poder* e aquela surgida no seio social do qual promana o *poder*. Para tanto, a participação direta mostra-se uma atividade salutar, imprescindível. Na mesma linha de raciocínio, a fiscalização permite levar aos governos uma grande dose de responsabilidade no trato da coisa pública (*res publica*).

Ao abordar a necessidade de novos institutos mediante os quais se possam colher as manifestações de vontade de pessoas ou entidades que, não obstante estarem fora do governo, possuam interesse nas decisões a serem tomadas, no desenvolvimento da idéia de participação semidireta, Diogo de Figueiredo Moreira Neto observa que “outra modalidade em ascensão, a participação no controle das decisões políticas e administrativas e, até mesmo, no controle dos resultados dessas decisões, é assunto que vem apaixonando administrativistas e processualistas. É notória a ávida aceitação doutrinária e legislativa, em vários países do mundo, das modalidades de participação através de processos especiais que provocam o Poder Judiciário para novos aspectos

da legalidade, da legitimidade e até da licitude até então insuspeitados”.<sup>63</sup>

A participação, em resumo, é encarada como a determinante jurídica da vontade coletiva, sobre a qual se escora a democracia.

A importância dessa nova forma de compreender o fenômeno *poder* e, com ele, o de participação política desdobra-se em duas vertentes. Num primeiro momento, verificada a “insuficiência do instituto da representação política para transmitir, em todos os assuntos e a qualquer tempo, com fidelidade, a vontade popular”,<sup>64</sup> engendram-se modelos e processos “alternativos”, vale dizer, suplementares, que possibilitem a participação em todas as fases do poder político (olvidadas até o momento) e a legitimidade plena no exercício deste *poder*. Numa segunda vertente, essa nova conotação dada à participação política tem apoio na transcendência que certas decisões políticas assumem no Estado contemporâneo, a demandar uma legitimidade impossível com estreitos limites da legitimidade via representação política (que só é capaz de oferecer uma legitimidade *presumida* do exercício do poder).

Esse é “o caminho de uma *democracia plena*: a alternativa à surrada e capenga *democracia formal*, que se esgota no exercício, nem sempre ciente e consciente, de um voto periódico”.<sup>65</sup> Certamente, este sistema ultrapassado “faz tudo depender de uma pessoa – o representante político, seja ele o parlamentar ou o chefe do executivo. Sempre uma tentativa de acertar *indiretamente*”.<sup>66</sup>

### **3. Subsídios históricos para a busca de uma participação política ampla, direta e alternativa**

Consoante Rousseau, a soberania reside na vontade popular, no povo, verdadeiro

princípio geral de Direito, incorporado e reiterado pela quase totalidade dos Estados contemporâneos (ainda que, em muitos, apenas formalmente). E, assim, declara a Constituição brasileira o princípio da soberania popular: todo poder emana do povo.

Foi com a democracia constitucional que se substituiu o monarca, até então soberano absoluto, pelo povo. Em substituição à legitimidade aceita tradicionalmente, do ‘l’État c’est moi’,<sup>67</sup> contrapõe-se “uma nova concepção das relações entre o cidadão e o Estado, um novo ideal de representação. À concepção centrípeta e centralizadora do poder, hipostasiada na pessoa do soberano, contraporá o ‘l’État c’est nous’, a epopéia da ‘liberté politique du Citoyen’ face à ‘glorie de l’État’”.<sup>68</sup> Cristina Queiroz refere-se ainda à contraposição que se encontra em Montesquieu, entre a Constituição que se funda na liberdade do cidadão e aquela que apenas visa à glória do Estado.<sup>69</sup>

Mas a passagem monarca-povo não foi completa. Não que reste alguma sorte de poder à antiga realeza, nem concepções de origem e legitimidade divinas. No tocante à busca da vontade popular, a extrema singeleza do processo de obtenção da vontade do soberano-rei foi transformada numa complexa busca da vontade do povo, para se poder saber o que ele pensa e o que ele decide sobre a atuação do poder.

E num primeiro momento acreditou-se que a busca pela vontade do povo havia sido sanada por meio da criação da figura da democracia representativa, conforme bem lembra Ignácio da Silva Telles: “se desenvolvia a compreensão de que o sistema representativo, em verdade, não visava afastar o povo do governo, impedindo a realização de uma democracia verdadeira mas, muito pelo contrário, apresentava-se como a maneira mais prática de facultar ao

conjunto dos cidadãos uma real participação no governo. Assim sendo, passou-se a admitir que, nas condições das sociedades modernas, o sistema representativo era o único processo de se poder, de certa maneira, realizar a democracia”.<sup>70</sup> Entretanto, concluiu-se que a participação política restrita à representação não era suficiente para garantir um governo democrático, almejando-se, por conseguinte, novas formas de participação popular no governo.

Em franca contradição com esta forma de compreender o Estado encontra-se a posição de burocratas,<sup>71</sup> tecnocratas e ideólogos “que se consideram dispensados de buscar a decisão a ser tomada no seio da sociedade civil”,<sup>72</sup> porque se crêem suficientemente preparados para decidir por ela. No Estado burocrático “los que ejercen competencias – sean cuales fueren – tienen una tendencia natural a hacer triunfar sus puntos de vista, obedeciendo al critério único de la eficacia”,<sup>73</sup> em detrimento do anseio popular.

Felizmente, a dependência estatal ao burocrata passa por um momento de superação. Com a queda dos governos ditatoriais, como ocorrido no Brasil no início da década de 80, os quais amplamente se valiam dos tecnocratas, houve uma volta ao provimento democrático. Desnecessário dizer que, consoante aquilo que foi exaustivamente ventilado neste trabalho, o mero provimento não satisfaz os anseios democráticos da população, findando esta por exigir formas de participação política mais eficientes. Será por meio destas que as decisões políticas ganharão, finalmente, vestes dignamente democráticas.

#### 4. O processo (ciclo) do poder

Fala-se em ciclo do poder para designar o processo que tem início com a destinação

do poder, passa por sua atribuição, por seu exercício, por sua distribuição, por sua contenção e, por fim, com a detenção. Conceber a democracia unicamente quanto à participação nesta última fase significa “uma mutilação de um conceito integral de democracia e, em muitos casos, sua contrafação”.<sup>74</sup>

Pode-se precisar a participação no poder, essencialmente, em três níveis: “a participação na escolha dos detentores do poder produz a legitimidade originária; a participação no exercício do poder garante a legitimidade corrente; a participação na destinação e no controle dos resultados do poder asseguram a legitimidade finalística. Não há, portanto, prevalência de nenhuma das modalidades no processo, como não deve haver prevalência de participação em nenhuma das suas fases: é tão importante a escolha de um representante legítimo como uma tomada de decisão legítima, como, ainda, a correção de uma decisão ilegítima”.<sup>75</sup>

No Brasil, até o momento, a participação no poder se dá basicamente em sua primeira fase. Há, quanto à segunda fase, uma tímida aproximação. E, em relação à terceira, um total descaso. Como exemplo de participação política na última fase do ciclo do poder, tem-se o *recall* (a tradução seria: “chamar de volta”), instituto este amplamente conhecido pelos norte-americanos, que pode funcionar tanto como (i) um *impeachment*, tornando, incidentalmente, ilegítimo o provimento político (um exemplo recente do uso do *recall* se deu na Califórnia, trocando-se o governador que havia sido eleito nas eleições regulares por outro, o ator Arnold Schwarzenegger, em razão da incapacidade daquele primeiro em honrar suas promessas políticas e sanar os problemas existentes naquele Estado), como, ainda que raramente, (ii) um instru-

mento controlador das decisões judiciais: se uma decisão judicial proferida, v.g., pela Suprema Corte, for contra os interesses populacionais, pode-se utilizar do *recall* para mudá-la. No Brasil, havia uma proposta, quando da Assembléia Constituinte, de se criar algo parecido, chamado de *voto desconstituente*, o qual, porém, foi totalmente “esquecido”.

## 5. Participação: necessariamente por maioria?

Se se pleiteia a abertura de canais que permitam a intervenção em todas as fases desse ciclo do poder, a legitimidade igualmente impõe que não se a identifique com a vontade da maioria. O conceito que predomina atualmente é o de pluralismo, não um “unitarismo da maioria”. A amplitude das formas de participação depende de uma correlata conscientização política do indivíduo, constituindo um movimento inverso ao da ampliação o pretender-se que esta implique uma necessária participação majoritária em qualquer momento da participação.

Impôs-se a abertura de tópico próprio para tratar desse assunto, dada a relevância que tem assumido, propagando-se a idéia, que quase chega a ser considerada por muitos como um dogma, de que a impugnação de atos do Poder Público por um único cidadão é ilegítima, e não corresponde ao conceito de democracia. O que essa tese preconiza é exatamente a submissão à vontade da maioria. Eis aqui ao que se pretende reduzir a democracia: “maioria”. Nesse caso, seria simples constatar sua presença, e mesmo impô-la. Na verdade, a tese assim posta denota a fragilidade do pensamento que a estrutura.

De forma cabal, Loewenstein refere-se à influência dos métodos eleitorais na

reprodução, fiel ou falseada, da vontade do povo soberano, bem demonstrando que a concordância da maioria muitas vezes pode ser obtida de maneira imprópria, sem qualquer legitimidade material: “el desarrollo de la sociedad de masas en nuestra época tecnológica ha introducido un nuevo elemento de desigualdad en las *chances* electorales. Las modernas campañas electorales, en las que se dan a conocer a los electores las personalidades y los programas de los partidos en lid, están esencialmente determinados por el efecto de la propaganda de los partidos en cada elector. La propaganda llega al electorado de masas a través de los medios de comunicación de masas – prensa, radio, televisión – y no, como era norma en el tiempo del Constitucionalismo clásico, a través del contacto personal entre los candidatos y los electores en reuniones personales y en mitines”.<sup>76</sup> Daí a necessidade que não passou despercebida ao insigne autor de que fosse neutralizada, de alguma forma, ainda que parcialmente, a desigualdade econômica entre os partidos na campanha eleitoral. Em conclusão, Loewenstein é enfático, afirmando que “un sufragio democrático y la observancia fiel de todas las disposiciones regulando el desarrollo mecánico del proceso electoral no garantizan por sí solos la obtención objetiva de la voluntad del electorado. A través de la manipulación del sistema electoral y de las leyes electorales que lo ponen en práctica, los actuales detentadores del poder pueden falsear en su origen y dirigir imperceptiblemente la voluntad de los electores. Este defecto contribuye a viciar la voluntad del electorado como detentador supremo del poder en el proceso político y a privar de gran parte de su eficacia práctica al derecho, teóricamente reconocido, de los electores a controlar al parlamento y al gobierno”.<sup>77</sup>

Portanto, a própria vontade da maioria, expressa pela forma de eleições, está longe de possuir a validade que se lhe pretende imprimir, porque pode estar viciada em sua origem. E esse quadro só se reverterá quando houver uma forte e consciente mobilização eleitoral de um cidadão politicamente responsável e consciente.

Sócrates já mencionava essa tônica irracional, atentatória ao justo e correto, das massas: “Sabei-o bem, ó Atenienses, que se tivesse, por algum tempo, me ocupado dos negócios do estado, teria sido morto também num curto espaço de tempo e não teria feito nada de útil, nem por vós, nem por mim. E não desdenheis se falo assim: é a verdade. Não há homem que se possa salvar quando se opõe sinceramente, não digo a vós, mas a qualquer outra multidão, e tente impedir que muitas vezes se cometam muitas injustiças e transgridam-se leis, na cidade”.<sup>78</sup>

Além desta característica irracional do povo, Babeuf, anarquista francês, se queixava também do conservadorismo do povo, conforme bem lembra J. L. Talmon: “Ya en 1786 expresaba Babeuf graves dudas acerca de la *manie de la pluralité des voix* y se quejaba de la preponderancia de las estúpidas mayorías. Se quejaba de que quienes tenían ideas superiores a las de la multitud fueran tratados como innovadores peligrosos y *gens à système*. La natural indolencia del pueblo conduce a preferir las cosas conocidas y concretas. Todo cambio supone un esfuerzo y una perturbación”.<sup>79</sup>

Não é outra a advertência de Moacir Pereira, no sentido de que os meios de comunicação representam, hoje, não uma garantia de democratização da informação e de participação da sociedade nos processos políticos, mas sim um verdadeiro oligopólio “a ditar normas de comportamento social, ético, político e religioso para a



maioria da nação”.<sup>80</sup> O que se tem, continua o autor, é uma massa compacta passiva, que tudo consome, sujeitando-se aos competentes programas televisivos alienantes. Aliás, o que se visa, via publicidade/persuasão, segundo Packard, citado por Baudrillard, não é tanto a “‘compulsão’ de compra e ao condicionamento pelos objetos”, mas sim a “adesão ao consenso social que esse discurso sugere”.<sup>81</sup> No mesmo sentido da advertência de Moacir Pereira, é a também feita, de forma mais contundente, por Paulo Bonavides, para quem “se não resolvermos o problema da mídia não resolveremos jamais o problema da democracia neste país”,<sup>82</sup> posto que “Obviamente, não há democracia sem povo. Tampouco haverá povo enquanto perdurar o ‘fascismo social’ dos meios de comunicação, (...), enquanto os donatários das capitâneas da recolonização formarem, com a força do seu patronato, a suposta opinião pública”.<sup>83</sup>

E igualmente por Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “Não se olvide, todavia, que os meios de comunicação de massa constituem, potencialmente, perigosos agentes de manipulação. Quer dizer, se são imprescindíveis para formar a opinião pública no Estado contemporâneo, podem ser usados para guiá-la ou mesmo corrompê-la”.<sup>84</sup> Por esse motivo, segundo José Luiz Quadros de Magalhães, “é atual e necessária a discussão dos direitos políticos e da democracia que deve ser constantemente aperfeiçoada, sendo levada a formas de participação mais efetivas da sociedade civil na gestão dos interesses públicos. (...) para a efetivação de um modelo de democracia mais participativa e portanto mais representativa da vontade *consciente* da população, dependem estes direitos políticos do direito social à educação, como forma de conscientização da população, e de cada um, como

sujeito de inúmeros direitos e como titular do Poder Público que deve pertencer ao povo”.<sup>85</sup>

A razão de assim ser (modelar as vontades e sensações populares) oferece Rogério E. Soares: “A força, mesmo quando da maioria, não é valiosa por apelar para uma regra universal, mas somente porque é força”.<sup>86</sup> Eis aqui o problema dos modelos meramente majoritários, que sufocam minorias e fazem desaparecer as possibilidades de pluralismo, trazendo em si a idéia da maioria como critério de verdade,<sup>87</sup> caricaturizada na frase: “a vontade do povo é a vontade de Deus”.

Trata-se daquilo que já foi dito acima: tentativa de reduzir a democracia à “maioria”. Aliás, a redução da democracia à maioria é conseqüência de um fenômeno que Paulo Otero alcunha como “Divinização do princípio majoritário”, cuja configuração, segundo o mesmo autor, decorre do fato de a maioria traduzir “o critério imediato e objetivo de apurar a vontade decisória do parlamento ou da coletividade, constituindo o primeiro alicerce do princípio democrático e, igualmente por esta via, assumindo-se como fonte legitimadora do primado da lei, tudo isto justificando que o Direito se reconduza ao Direito positivo: a onipotência da lei, assentado no primado da vontade majoritária da coletividade, justifica uma legitimidade para tudo fazer em nome da democracia”.<sup>88</sup>

Em geral, conforme bem lembra Arend Lijphart, são as sociedades plurais – “aquellas que, por motivos religiosos, ideológicos, lingüísticos, culturais, étnicos o raciales están profundamente divididas en subsociedades virtualmente separadas, con sus propios partidos políticos, grupos de presión y medios de comunicación”,<sup>89</sup> as mais suscetíveis de se verem conduzidas à democracia da maioria.

Por meio desse nefasto processo, corre-se o risco de se instaurar uma democracia totalitária, como bem analisada por Paulo Otero, em sua obra *Democracia totalitária*, nos moldes do nazismo e do fascismo, em que, por meio de uma democracia eminentemente majoritária, na qual se manipulam segmentos da população, desrespeitem-se direitos humanos de minorias vencidas pela “onda majoritária”. Ou ainda, consoante ressalta Lijphart, pode esse processo encaminhar para um estado de guerra civil, como na Irlanda do Norte, visto que nesta condição de discriminação das minorias, “el dominio de la mayoría no sólo no es democrático sino también peligroso, porque las minorías que ven continuamente denegado su acceso al poder se sentirán excluidas y discriminadas del mismo y perderán su lealtad al régimen”.<sup>90</sup>

Imperiosa se faz, então, a necessidade do respeito não à maioria, mas sim ao *pluralismo*, a diversidade, o que implica na participação, “assentando toda a vida política numa cultura de tolerância e de moderação”,<sup>91</sup> e não na obediência. Esta (obediência cega e acrítica) é própria da regra majoritária, enquanto aquela (tolerância e moderação na diversidade) é inerente aos modelos verdadeiramente democráticos. O que se necessita “es un régimen que acentúe el consenso que incluye más bien que excluye, en lugar de la oposición, y que intente optimizar la amplitud de la mayoría gobernante en vez de darse por satisfecho con una estricta mayoría, esto es, la democracia de consenso”.<sup>92</sup> Segundo Paulo Otero, é o pluralismo político que “surge como o primeiro pressuposto constitutivo de uma democracia: sem pluralismo não há democracia”.<sup>93</sup>

Há, ainda, outro sentido de democracia totalitária, explorada, desta feita, por Talmon, que se distancia do sentido acima

apresentado na medida em que não denota um desrespeito às minorias, mas trata de um controle absoluto da mentalidade popular: não há minoria, pois somente há *unidade* ou, melhor, *coletividade*. Neste tipo de democracia totalitária, o indivíduo, em seu sentido autonomístico, deixa de existir, havendo somente uma única verdade, que passará a nortear as ações de todos: “la escuela totalitaria democrática está basada en la suposición de una verdad política única y exclusiva. Podría ser llamada mesianismo político, en el sentido de que postula esquemas de realidades perfectas, preordenadas y armoniosas, hacia las cuales los hombres son llevados irremisiblemente y a las que están obligados a llegar. Finalmente, reconoce un solo plano de existencia: el político. Extiende el campo de la política hasta abarcar toda la existencia humana. Trata todos los pensamientos y acciones humanos como si tuvieran únicamente sentido social, y es así como los hace caer dentro de la acción política. Sus ideas políticas no son un conjunto de preceptos pragmáticos o un conjunto de proyectos aplicables a una rama especial de la conducta humana. Son parte integrante de una completa y coherente filosofía. La política es definida como el arte de aplicar esta filosofía a la organización de la sociedad, y el objeto final de la política solamente será conseguido cuando esta filosofía reine de una manera absoluta sobre todos los campos de la vida”.<sup>94</sup>

Como forma de se evitar o processo de totalitarização da democracia, muito bem lembra José Arthur Giannotti que nos Estados Unidos a participação política, compreendida quanto à participação no momento inicial de tomada do poder (eleições), não é obrigatória. E isso faz com que a eleição dos mandatários do povo acabe

sendo realmente decidida por uma pequena percentagem deste. Mas, pergunta Gianotti, “a democracia deixa de funcionar, pelo menos do ponto de vista da eleição?”<sup>95</sup> A resposta é negativa, e justificada no sentido de que “Essa idéia de que uma boa política requer toda a sociedade participando como batalhões organizados, a meu ver, não corresponde às exigências do mundo moderno e pode se tornar perigosa quando é implantada pela força, constituindo assim fonte de autoritarismo”.<sup>96</sup>

Como anota Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “O que se deve buscar, na instituição de um novo meio de participação é, antes de mais nada, a preservação da opção crítica. Não a participação massiva, disciplinada e homogeneizada, tantas vezes fanatizada, a que se propuseram as ideologias, mas a participação individualizada, de homem a homem ou de grupo a grupo, livre, diversificada, negociada e tolerante, própria da verdadeira democracia, centrada na pessoa humana e realizadora de seus autênticos valores”.<sup>97</sup>

Nada mais individualizado e democrático, na esteira dessas ponderações contratotalizantes da democracia, que a atribuição a qualquer indivíduo-cidadão do direito de provocar o controle, isoladamente, da prática de atos pelos agentes públicos que possam causar alguma espécie de lesividade ao patrimônio público *lato sensu*, o que pode ser viabilizado pelo exercício desse vetusto instituto da ação popular. O controle, via Judiciário, ocorrerá, evidentemente, obedecendo-se às demais garantias e procedimentos constitucionais, o que assegura uma certa racionalidade (em parte decorrente da neutralidade) da decisão final, além de assegurar a participação (ainda que considerada indireta).

Sintetizando este pensamento, adverte Cristina Queiroz, em conclusão muito elu-

cidativa, amparada em Hermann Heller: “A ‘unidade’ que se procura através do consenso é uma unidade na pluralidade, não uma unidade imposta estatalmente ou autoritariamente a partir de cima. Será sempre uma ‘unidade na diversidade’, ‘sem supressão da estrutura social necessariamente antagônica’ (...) A ‘igualdade de chances’ (não de condições), a concorrência de oportunidades, enfim, a alternativa da minoria à maioria, substituem-se hoje ao comando da ‘vontade geral’ como categorias gerais ‘legitimadoras’ da acção que o Estado entretanto assumiu no domínio da economia e da sociedade. A constituição assume ela própria a ‘legitimidade’ do conflito, procede à ‘integração’ desses ‘corpos intermediários’ – institucionalizando-os –, promove ela própria o *consenso* e a *tolerância* entre os grupos como princípio máximo de convivência comunitária”.<sup>98</sup>

Em síntese, a pluralidade é essencial na democracia, exigindo-se não o consenso majoritário, mas sim a tolerância da diversidade e, a partir dela, a possibilidade de múltiplas opções a serem igualmente sopesadas no momento de tomada de uma decisão política.

## 6. O povo está preparado para governar? A tese antidemocrática

Não obstante a problemática acerca da democracia totalitária, há ainda teses comumente lembradas quando se estuda o assunto da democracia, e que suscitam igualmente raciocínios rebuscadamente antidemocráticos. Uma dessas teses, a qual caminha de mãos dadas com a discriminação racial, é a de que, consoante escreveu Pontes de Miranda, “existem povos incapazes de chegar ao período democrático. Alguns adeptos assim pensam, por lhes parecer que são povos condenados a viver, até à com-

pleta desapareção, sob formas autocráticas”.<sup>99</sup> Na concepção de Carl Schmitt: “só quem tem um certo rendimento alcança a independência e o esclarecimento que permite aparecer como um sujeito político racional”,<sup>100</sup> o que impediria muitos de serem admitidos ao círculo dos sujeitos participantes e responsáveis pela democracia. Em outro giro, nas palavras de Georges Burdeau, retratando essa problemática: “El pueblo no tiene una educación política suficiente para abordar al detalle los problemas que plantea el gobierno de un Estado; tampoco tiene tiempo para eso”.<sup>101</sup>

A tese ignora o efeito educador da própria participação. Ademais, conforme dispõe Arruda, embasado em Ihering, “não há necessidade de ser sapateiro para saber se os sapatos estão, ou não, bem feitos, não há necessidade de ser jurisperito para saber se uma lei convém, ou não, à plebe: basta ter simples senso comum”.<sup>102</sup>

Mais ainda, com muita propriedade, observa Dalmo de Abreu Dallari: “É preciso assinalar, aliás, que qualquer pessoa consciente, que se disponha a participar ativamente, pode, com relativa facilidade, obter as informações necessárias para decidir sobre a orientação básica em relação aos grandes problemas. Isso pode ser conseguido pela leitura constante de jornais, pelo acompanhamento do noticiário do rádio e da televisão, pela leitura de livros e revistas, pela troca de idéias e informações com outras pessoas interessadas, bem como pelo acompanhamento de conferências e debates públicos sobre assuntos de interesse geral”.<sup>103</sup> Seguindo mais adiante, repisa os argumentos de que “Todas essas dificuldades podem ser superadas, pelo menos em boa parte, através do acompanhamento constante e atento dos acontecimentos. Associando fatos, comparando situações, verificando a ligação ou a con-

tradição entre os fatos ocorridos em lugares e épocas diferentes, o crítico poderá descobrir a realidade escondida atrás da aparência”.<sup>104</sup> Evidentemente que, aqui, retorna-se ao problema da manipulação que muitas vezes exerce a mídia.

Mas o amplo acesso, concluindo, é mesmo salutar, na medida em que quanto maior é o *poder* atribuído ao Estado, maior é a sua tendência a se tornar abusivo, implicando numa crescente necessidade de *controle*. Já se afirmou que o *poder* do Estado deve ser limitado. Mais do que isso, o que se procura firmar agora é que deve ser, igualmente, vigiado, o que implica em formas eficazes de controle, seja pelos demais poderes, seja pelos indivíduos ou grupos sociais. Como muito bem anota Diogo de Figueiredo Moreira Neto: “Limitação e controle são, pois, dois instrumentos indispensáveis da contenção do poder estatal, graças aos quais assegura-se a rigorosa observância da fórmula constitucional atributiva do poder.

“A nitidez dessa fórmula é essencial. A partilha não pode deixar de definir, com a maior precisão possível, essas categorias cratológicas que decorrem da atribuição fundamental de poderes: o poder do Estado – e aí estará a definição de seu regime; o poder dos grupos sociais secundários – e teremos as definições dos regimes associativos, inclusive o de empresa; e o poder dos indivíduos – com a definição do regime dos direitos e liberdades individuais”.<sup>105</sup>

Ademais, o homem é a origem e o fim do poder, como aduzia Péricles ou “a medida de todas as coisas”, com bem levantou o pai do individualismo, Protágoras, e, pois, possui um direito ínsito à participação em suas formas de manifestação ou atuação.<sup>106</sup>

Por fim, resta o exato dimensionamento do direito de participação. “Serão distintos

os objetivos da participação política na destinação do poder, na atribuição do poder, no exercício do poder, na distribuição do poder, na contenção do poder e na detenção do poder; serão também distintas as características institucionais de cada modalidade para atender a esses objetivos. A adequação de cada modalidade institucional ao correlativo objetivo resultará ou da lenta sedimentação histórico-cultural, fruto da experiência, ou da concepção cerebrina, produzida pelas cabeças doutrinárias e introduzidas pelos estadistas.”<sup>107</sup>

### **7. Participação política: sua inafastabilidade no modelo democrático**

Aparentemente, “Todos, hoje, querem fazer parte ativa da sociedade. Todos querem tomar parte nas deliberações onde estão em discussão seus interesses privados ou de seu setor de atividade social, econômica ou cultural. Todos querem ser partícipes. Participar, enfim”.<sup>108</sup>

No entanto, a participação política, seja dos indivíduos ou dos grupos, no processo do poder enfrenta, não obstante sua importância, obstáculos, alguns de ordem subjetiva, outros de ordem objetiva.<sup>109</sup>

Os entraves subjetivos são aqueles atinentes à motivação para participar, o que envolve, portanto, um condicionamento de implicações psicológicas e sociológicas. Daí a necessidade de conscientização do indivíduo.<sup>110</sup>

Em estudo que teve por base pesquisa realizada na França sobre despolitização, Marcel Merle distingue duas espécies de antipoliticismo ou atitude contrária à participação política: a tática e a doutrinária. O desinteresse é empregado com motivos táticos quando tem a intenção de afastar o povo da tomada das decisões políticas, baseando-se na propagação de idéias, tais

como a de que o povo não pode e não quer perder tempo com problemas políticos. Nesta primeira espécie, utilizam-se alguns obstáculos objetivos para concentrar nas mãos de alguns poucos todo o poder, reduzindo a participação popular a um mero formalismo, e assim, reforçando a idéia que pregam. Na segunda espécie, de antipoliticismo doutrinário, prega-se a idéia de que o povo deve deixar a um grupo esclarecido e estudado, ou ainda a um grupo de técnicos e especialistas, a tomada das decisões, com o que o próprio povo seria beneficiado.<sup>111</sup> Trata-se, aqui, de tese afeita à burocracia ou tecnocracia. Ou ainda, de acordo com Babeuf, tendo como exemplo a atitude das massas em Termidor, de que estas estão preocupadas em cuidar de seus próprios negócios: “la gran mayoría del pueblo no se preocupaba sino de que le dejaran seguir en paz sus propias ocupaciones”.<sup>112</sup>

Os entraves objetivos são os atinentes à admissão, à participação, o que implica considerações de ordem política e jurídica. Isso significa que sem os instrumentos institucionalizados que admitam a participação no poder de nada adianta o interesse pela política dentro de um contexto formal predeterminado a ignorar esse interesse, inibindo-o.

Quanto maior for o canal de acesso, com previsão de múltiplos instrumentos participativos, tanto maior será o grau de participação política, porque acabam por incentivar e conferir suporte a legítimas expectativas do indivíduo quanto à participação. Há uma retomada da consciência da necessidade de participação política (no contexto brasileiro, talvez devido à monumental quantidade de escândalos envolvendo o dinheiro público). Se não é mais possível que as pessoas decidam diretamente sobre os assuntos do Estado, como na antiga Atenas de Péricles, nem por isso

será defensável que se excluam as “massas” do processo político. Formas ou mecanismos “alternativos” (em relação a essa concepção originariamente grega) são a única solução admissível atualmente.<sup>113</sup>

Por outro lado, acentua Diogo de Figueiredo Moreira Neto que, “Se o homem *não se interessa* pela política (atitude apática), se *não quer* dela participar (atitude abúlica) ou se *não se sente com condições de poder fazê-lo* (atitude acrática), a democracia fica irremediavelmente sacrificada. De nada valem estarem admitidos e abertos os canais institucionais de participação”.<sup>114</sup> Cumpre lembrar aqui anotação de Dalmo de Abreu Dallari, referindo-se àqueles que não tomam parte nas decisões, que: “Quase sempre essas pessoas procuram esconder o verdadeiro motivo, simulando desprendimento, dizendo que acatarão de boa vontade o que os outros decidem.

“Essa atitude de fuga à responsabilidade é, quase sempre, ligada à falta de consciência quanto à necessidade da vida social e quanto ao significado da omissão no momento de decidir. Com efeito, não é raro que as pessoas condenem certas decisões e suas conseqüências, esquecendo-se de que tiveram a oportunidade de participar dessas decisões e preferiram deixar que outros decidissem sozinhos”.<sup>115</sup>

Diogo de Figueiredo Moreira Neto, mais adiante, forte em Harold D. Lasswell, lembra que nesses casos “a falta de interesse no poder abandona a sociedade aos exploradores egocêntricos da fragilidade humana”.<sup>116</sup> Nesse sentido, bem recorda Dalmo de Abreu Dallari: “A pessoa que não quer ter o trabalho ou assumir a responsabilidade de decidir está, nesse momento, tomando uma decisão: a de permitir que outros decidam em seu lugar, o que poderá acarretar grandes prejuízos e um arrependimento sem cura.

“Já se disse que os omissos, os que por motivos secundários não querem participar das decisões de interesse coletivo, sempre favorecem os maus. Isso porque em toda a sociedade sempre existem indivíduos egoístas e audaciosos, que procuram orientar as decisões para o sentido que mais lhes convém. E quando muitos se acomodam e se omitem fica mais fácil conseguir esse resultado.”<sup>117</sup>

E mais adiante continua: “Todos os indivíduos têm o dever de participar da vida social, procurando exercer influência sobre as decisões de interesse comum. Esse dever tem, sobretudo, dois fundamentos: em primeiro lugar, a vida social, necessidade básica dos seres humanos, é uma constante troca de bens e de serviços, não havendo uma só pessoa que não receba alguma coisa das outras; em segundo lugar, se muitos ficarem em atitude passiva, deixando as decisões para outros, um pequeno grupo, mais atuante ou mais audacioso, acabará dominando, sem resistência e limitações”.<sup>118</sup> Dallari alerta para o que isso representa efetivamente: “a participação não depende de se desejar ou não, pois mesmo aqueles que não tomam qualquer atitude são utilizados pelos grupos mais ativos, visto que o silêncio e a passividade são interpretados como sinais de concordância com as decisões do grupo dominante”.<sup>119</sup> O autor finda por concluir esse pensamento, frisando que “a participação política é um dever moral de todos os indivíduos e uma necessidade fundamental da natureza humana”.<sup>120</sup> Participação, pois, mais do que um direito, é igualmente um dever, um “compromisso de vida”,<sup>121</sup> exigida como uma necessidade básica, daí sua inafastabilidade por qualquer ordem jurídica legítima, o que a eleva à categoria de Direitos do Homem, conforme adiante se verificará.

Jorge Miranda, por sua vez, ao tratar do abstencionismo político por parte do povo, não o foca, tão-só, na falta de interesse deste, mas sim em outra razão que poderia estar conduzindo a essa “omissão política”: “Esta tendência abstencionista pode ser encarada por dois prismas. Pode ser encarada no sentido muito negativo, de as pessoas não quererem saber da política, não quererem participar, estarem totalmente desinteressadas, voltadas para dentro para os seus problemas, e pode ser encarado também noutra perspectiva que é das pessoas não estarem satisfeitas com o desenvolvimento da vida política e particularmente com as opções que lhes são propostas através dos partidos e, portanto, não indo lá, estão dizendo que querem outra coisa e que não querem este sistema de partidos ou estas opções à volta dos partidos. Há estas duas interpretações. Julgo que elas não devem ser excluídas, elas acumulam-se”.<sup>122</sup>

Em síntese, conclui-se pelo somatório necessário entre o requisito atitudinal, que se refere ao comportamento (atitude) do indivíduo em face do poder, e o requisito institucional, que se refere ao comportamento do poder (seus órgãos) em face do indivíduo, admitindo-o a si, mediante a institucionalização dos meios adequados à participação política. Talvez seja necessária a constante preocupação estatal em incentivar e propiciar uma participação política. Nesses termos, a democracia participativa, porém, deve estar ancorada num forte sistema educacional, direito social sem o qual não se poderá alcançar o verdadeiro exercício da liberdade de consciência e de opinião asseguradas constitucionalmente. Daí a afirmação no sentido de que “Será o próprio povo educado e consciente o único portador da chave da utopia, apontando e escolhendo o seu próprio

caminho, utilizando-se de seus direitos políticos de cidadão, numa democracia em constante processo de aperfeiçoamento”.<sup>123</sup>

Imprescindível a esse desiderato foi a consagração constitucional em 1988, que trouxe uma imensa gama de espécies de participação política. Essa amplitude e benevolência com que se tratou o tema já desempenham, só por si, uma forma de incentivo à participação política. E uma das diversas modalidades participativas previstas é a ação popular que, conforme já observado em obra anterior, “embora tenha a natureza jurídica de ação judicial, consiste, em si mesma, numa forma de participação política do cidadão”,<sup>124</sup> que não pode ser desdenhada pela doutrina ou subestimada pelo Judiciário.

## 8. Participação política: Estado Constitucional e Democrático de Direito

Pode-se dizer que, basicamente, três são as formas pelas quais o *poder* transferido ao Estado sofre limitações. Em primeiro lugar, em virtude do fato de que nem todo poder é integrado no Estado, reservando-se sempre uma parcela que permanece no indivíduo, e que é “essencial à dignidade humana e à realização de *fins pessoais*, que somente cada indivíduo pode ou deve buscar por si mesmo”,<sup>125</sup> bem como uma parcela que remanesce na sociedade, essencial à manutenção e coesão desta. Em segundo lugar, as limitações decorrem igualmente da possibilidade de reação reservada ao indivíduo, no sentido de que possa controlar o *poder* atribuído, para que este poder não desrespeite os fins em virtude dos quais existe. Em terceiro lugar, há a clássica tripartição das funções do Estado, já que a divisão de funções é uma das formas de limitar o poder (pelo poder). Todas dimensões representadas na Consti-

tuição, que é a Carta Política da comunidade.

Conforme se pôde depreender do estudo do conceito de participação política, a liberdade política está ligada, basicamente, à possibilidade de participação no controle do Poder Público, corrigindo-o em seus excessos.

É que por muito tempo o Estado era organizado apenas com relação aos fins e funções que seus órgãos deveriam perseguir. A contenção do *poder* foi, sem sombra de dúvida, uma conquista do Estado Constitucional de Direito, na qual o Estado deve submissão às leis por ele mesmo impostas e, o próprio Estado legislador encontra-se submisso à Constituição. A busca da contenção do poder é o grande desafio do Direito Político, e, mais do que isso, possivelmente tornar-se-á a mais importante das suas conquistas, na medida em que é apenas por meio da limitação do *poder* que pode haver lugar para o florescimento dos direitos fundamentais do homem, bem como de sua efetiva proteção. Fica, pois, feita a ponte entre estes grandes paradigmas do mundo contemporâneo: pela contenção do poder constrói-se um Estado de Constitucional Direito e pela contenção do *poder* instituído não apenas por ele mesmo, mas igualmente por cada cidadão, enquanto direito de participação, gera-se o Estado de Direito Democrático. Sua conjugação é campo fértil ao desenvolvimento dos direitos fundamentais.

Portanto, conclui-se que a participação reporta-se inexoravelmente a uma reserva de poder, em favor dos indivíduos, e que é oponível diretamente em face do Estado. Com Diogo de Figueiredo Moreira Neto, pode-se dizer sem vacilação que a participação e, assim, todas suas modalidades admitidas, têm a natureza de uma liberdade constitucional, no sentido de que é um

direito fundamental do homem: nele se aloja originariamente, precedendo a própria existência do Estado, e incidindo no dimensionamento e atuação deste.

O poder do indivíduo de tomar assento nas formas de realização do poder estatal admite um problema de ordem psicológica e social, que é a atitude e consciência do indivíduo em querer fazer uso desse poder, consoante se verificou. O outro aspecto refere-se à admissibilidade do *poder* estatal, tema já encartado na área de preocupações do Direito Constitucional.

## NOTAS

1. O autor dividiu o desenvolvimento da democracia em quatro fases (1. fase protetora; 2. fase do desenvolvimento; 3. fase do equilíbrio; e 4. fase da democracia participativa) (*The life and time of liberal democracy*, Oxford University Press, 1977 apud Diogo de Figueiredo Moreira Neto. *Direito da participação política*, p. 10).

2. O parágrafo único do art. 1.º da Constituição Federal do Brasil, de 1988, determina: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. No projeto da Comissão de Sistematização, o dispositivo estava assim redigido: “Todo o poder pertence ao povo, que o exerce diretamente nos casos previstos nesta Constituição, ou por intermédio de representantes eleitos”. Percebe-se que, na redação que prevaleceu, a ênfase é dada não ao exercício direto, mas à representação política. Além dessa indiscrição que parece ter sido voluntária, o legislador constituinte cometeu grave erro técnico, pois não necessariamente o poder ou é exercido diretamente ou por meio de representantes eleitos. Veja-se o caso dos integrantes da magistratura, que ingressam no Poder Judiciário (em sua maior parte) via concurso público de provas e títulos.

3. Diogo de Figueiredo Moreira Neto. *Direito da participação política*, p. XVII.

4. *Democracia e antidemocracia*, p. 22.



5. *Équisse d'une psychologie*, p. 130, apud José Maria Bello. *Democracia e antidemocracia*, p. 22.
6. *Democracia e antidemocracia*, p. 22.
7. *Direito da participação política*, p. 194.
8. *Democracia, liberdade, igualdade (os três caminhos)*, p. 156.
9. R. Carré de Malberg. *Teoría general del Estado*, p. 81.
10. Idem, *ibidem*.
11. Vezio Crisafulli. Stato e popolo nella Costituzione italiana, *Studi sulla Costituzione*, 1958, t. II, p. 139 e ss., apud Cristina Queiroz. *Os actos políticos no Estado de Direito*, p. 151.
12. Cristina Queiroz. *Os actos políticos no Estado de Direito*, p. 151. Em sentido contrário ao acima anotado, tem-se aquele proposto por J. F. de Assis-Brasil. Para o mencionado jurista, “O governo nasce do povo, mas não é exercido por elle” (*Dictadura parlamentarismo democracia*, p. 35).
13. Karl Loewenstein. *Teoría de la Constitución*, p. 25.
14. Idem, *ibidem*, p. 31.
15. Karl Loewenstein. *Teoría de la Constitución*, p. 26-30.
16. *Para uma Constituição democrático-liberal*, p. 56 (grifos do original).
17. Karl Loewenstein. *Teoría de la Constitución*, p. 29.
18. Karl Loewenstein. *Teoría de la Constitución*, p. 50.
19. *A democracia no limiar do século XXI*, p. 122. Em sentido contrário, porém, a este assinalado, tem-se Pontes de Miranda, para quem “A separação dos poderes não é essencial às democracias, e constitui técnica à parte, com seus problemas próprios (...)” (*Democracia, liberdade, igualdade (os três caminhos)*, p. 163).
20. Cristina Queiroz. *Os actos políticos no Estado de Direito*, p. 47 (os grifos estão no original).
21. Paulo Bonavides. *Teoria constitucional da democracia participativa*, p. 38.
22. Idem, *ibidem*.
23. *Direito da participação política*, p. 4 (grifos no original).
24. Diogo de Figueiredo Moreira Neto. *Ibidem*, p. 5.
25. Estado *versus* sociedade civil, p. 14-15.
26. A esta conclusão se chega não apenas do ponto de vista adotado no texto, qual seja o da congruência entre interesses sociais e estatais. Na verdade, o problema se coloca em múltiplas e variadas facetas. Veja-se, por exemplo, a verdadeira batalha que se trava nos Tribunais quanto à tributação pelo Estado em desrespeito a direitos mínimos do cidadão.
27. Karl Loewenstein. *Teoría de la Constitución*, p. 36.
28. Cristina M. M. Queiroz. *Os actos políticos no Estado de Direito*, p. 12.
29. Diogo de Figueiredo Moreira Neto. *Direito da participação política*, p. 37.
30. Dalmo de Abreu Dallari. *O que é participação política*, p. 39.
31. *Direito da participação política*, p. 61.
32. Cf. Diogo de Figueiredo Moreira Neto. *Direito da participação política*, p. 61.
33. *O poder e o povo*, p. 49.
34. *Direito da participação política*, p. 189.
35. *Ibidem*, p. 190.
36. *Ibidem*, p. 67.
37. *Teoría de la Constitución*, p. 151.
38. *Teoría de la Constitución*, p. 334.
39. A democracia à véspera do século XXI, p. 1-2.
40. *Ibidem*, p. 2. Evidentemente que a temática da “tecnologia democrática” (não confundir com a democratização da tecnologia, hoje tão em voga e que constitui um pressuposto daquela) demandaria um estudo mais profundo, o que não se enquadra nos limites propostos para o presente estudo.
41. Norberto Bobbio. *O futuro da democracia*, p. 52.
42. José Luiz Quadros de Magalhães. Os direitos políticos, p. 53.
43. Nessa linha, estabelece a Constituição da Espanha, em seu art. 9.2: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política”

(...)”. Assim, exige-se dos próprios poderes constituídos que promovam uma progressiva integração política de seus cidadãos.

44. Fora o instituto que ora se estuda, cite-se o referendo e o plebiscito, assim como a iniciativa popular em projetos de lei e o direito de petição contra ilegalidade ou abuso de poder.

45. José Luiz Quadros Magalhães. Os direitos políticos, p. 54.

46. *Ciência e política: duas vocações*, p. 60.

47. Diogo de Figueiredo Moreira Neto. *Direito da participação política*, p. 56 (grifos no original).

48. Também a expressão Direito Político é empregada com significados variados pela doutrina, sendo frequentemente utilizada como sinônimo de Direito Constitucional, não por desprezíveis nomes, dentre os quais Marcello Caetano e Georges Burdeau. Aliás, inicialmente, este surge exatamente como Direito Político. Já para Pablo Lucas Verdú as expressões não se confundem, e o Direito Político abarcaria o Direito Constitucional e a ciência política.

49. Régis Fernandes de Oliveira. Poder x liberdade, p. 287.

50. “Per il fascista, tutto à nello Stato e nulla di umano o spirituale esiste, e tanto meno há valore, fuori dello Stato. In tal senso il fascismo è totalitario, e lo Stato fascista, sintesi e unità di ogni valore, interpreta, sviluppa e potenzia tutta la vita del popolo” (Enciclopédia Italiana, I, p. 71: Benito Mussolini, *La dottrina del Fascismo*).

51. Cf. Jellinek. *Teoría General del Estado*, p. 102.

52. *Manual de derecho constitucional*, p. 26.

53. *Direito da participação política*, p. 100.

54. Régis Fernandes de Oliveira. Poder x liberdade, p. 287 (os grifos estão no original).

55. Diogo de Figueiredo Moreira Neto. *Direito da participação política*, p. 7 (grifos no original).

56. *Conceito de democracia no mundo contemporâneo*, p. 80-81.

57. *O que é participação política*, p. 58.

58. *Ibidem*, p. 63-64.

59. Diogo de Figueiredo Moreira Neto. *Direito da participação política*, p. 31.

60. *Idem, ibidem*, p. 31.

61. *Idem, ibidem*, p. 20.

62. *O que é participação política*, p. 421.

63. *Direito de participação política*, p. 36.

64. Diogo de Figueiredo Moreira Neto. *Direito da participação política*, p. 36.

65. *Idem, ibidem*, p. 198.

66. *Idem, ibidem*, p. 198.

67. Segundo Pierre Villard, *Historie des institutions publiques de la France*, 1976, p. 4, trata-se de máxima atribuída a Louis XIV, sugestivamente expressa por seu neto, Louis XV, em discurso pronunciado no Parlamento de Paris em três de março de 1.766. Nele se expressa, com admirável concisão, a doutrina do absolutismo monárquico de direito divino (Cristina M. M. Queiroz. *Os actos políticos no Estado de Direito*, p. 52, nota n. 81).

68. *Os actos políticos no Estado de Direito*, p. 53.

69. *Os actos políticos no Estado de Direito*, p. 53.

70. *Conceito de democracia no mundo contemporâneo*, p. 82.

71. Aliás, termo que, de técnico, passou a considerar-se altamente pejorativo.

72. André Ramos Tavares. *As tendências do direito público no limiar de um novo milênio*, p. 418.

73. Club Jean Moulin. *El Estado y el ciudadano*, p. 118.

74. Diogo de Figueiredo Moreira Neto. *Direito da participação política*, p. 7.

75. *Idem, ibidem*, p. 27.

76. *Teoría de la Constitución*, p. 343.

77. *Teoría de la Constitución*, p. 346.

78. Platão. Apologia de Sócrates, p. 64.

79. *Los origenes de la democracia totalitaria*, p. 227-228.

80. Moacir Pereira. *A democratização da Constituição. O direito à informação na Constituinte*, p. 9.

81. Jean Baudrillard. Significação da publicidade. *Teoria da cultura de massa*, p. 294.

82. Paulo Bonavides. *Teoria constitucional da democracia participativa*, p. 48.

83. *Idem, ibidem*, p. 48.

84. *A democracia no limiar do século XXI*, p. 156.

85. José Luiz Quadros de Magalhães. Os direitos políticos, p. 40 (grifos no original).
86. Rogério E. Soares. *Direito público e sociedade técnica*, 1969, p. 117 (apud Cristina M. M. Queiroz, *Os actos políticos no Estado de Direito*, p. 94).
87. Cf. Paulo Otero. *A democracia totalitária*, p. 171.
88. *Ibidem*, p. 170.
89. *Las democracias contemporáneas*, p. 38.
90. *Las democracias contemporáneas*, p. 38.
91. Paulo Otero. *A democracia totalitária*, p. 83.
92. Arend Lijphart. *Las democracias contemporáneas*, p. 38-39.
93. *Idem*, *ibidem*.
94. J. L. Talmon. *Los origenes de la democracia totalitaria*, p. 2.
95. José Arthur Giannotti. Estado versus sociedade civil, p. 14.
96. *Idem*, *ibidem*, p. 14.
97. *Direito da participação política*, p. 20.
98. Cristina M. M. Queiroz. *Os actos políticos no Estado de Direito*, p. 97 (os grifos estão no original).
99. *Democracia, liberdade, igualdade (os três caminhos)*, p. 169.
100. Carl Schmitt. *Verfassungslehre*, p. 294, apud Cristina Queiroz. *Os actos políticos no Estado de Direito*, p. 93.
101. *Derecho constitucional e instituciones políticas*, p. 165.
102. João Arruda. *Do régimen democrático*, p. 57-58.
103. *O que é participação política*, p. 35.
104. *Ibidem*, p. 79.
105. *Direito da participação política*, p. 84.
106. Diogo de Figueiredo Moreira Neto enquadra as modalidades de participação política como um direito fundamental (*Direito da participação política*, p. 20-21).
107. *Idem*, *ibidem*, p. 68.
108. Cláudio Lembo. *Participação política e assistência simples no direito eleitoral*, p. 35.
109. Cf. Diogo de Figueiredo Moreira Neto. *Direito da participação política*, p. 11.
110. “Conscientizar uma pessoa é ajudá-la a fugir da alienação e despertá-la para o uso da razão, dando-lhe condições para que perceba as exigências morais da natureza humana” (Dalmo de Abreu Dallari. *O que é participação política*, p. 53).
111. Apud Dalmo de Abreu Dallari. *O que é participação política*, p. 86.
112. J. L. Talmon. *Los origenes de la democracia totalitaria*, p. 288.
113. Que pode voltar, contudo, à idéia de participação direta, caso o avanço tecnológico venha a permiti-lo.
114. Diogo de Figueiredo Moreira Neto. *Direito da participação política*, p. 11 (grifos estão no original).
115. *O que é participação política*, p. 23.
116. Diogo de Figueiredo Moreira Neto. *Direito da participação política*, p. 11.
117. *O que é participação política*, p. 24.
118. *Ibidem*, p. 32.
119. Dalmo de Abreu Dallari. *O que é participação política*, p. 34.
120. *Idem*, *ibidem*, p. 36.
121. *Idem*, *ibidem*, p. 43.
122. *Partidos políticos e sociedade*, p. 52-53.
123. José Luiz Quadros de Magalhães. *Os direitos políticos*, p. 42.
124. *Curso de direito constitucional*, p. 714.
125. Diogo de Figueiredo Moreira Neto. *Direito da participação política*, p. 62 (grifos no original).

## Referências

ARRUDA, João. *Do régimen democrático*. 2. ed. São Paulo: Reitoria da Universidade de São Paulo, 1949.

ASSIS-BRASIL, J. F. de. *Dictadura parlamentarismo democracia*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1927.

BAUDRILLARD, Jean. Significação da publicidade. In: LIMA, Luiz Costa. *Teoria da cultura de massa*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BELLO, José Maria. *Democracia e antidemocracia*. 1936. Tese (Concurso à cadeira de Introdução à Ciência do Direito) – Faculdade de

- Direito, da Universidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BURDEAU, Georges. *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Madrid: Nacional, 1981.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. São Paulo: Abril Cultural; Brasiliense, 1984. (Coleção Primeiros Passos, 2.)
- DUGUIT, Léon. *Manual de derecho constitucional*. 2. ed. Madrid: Francisco Beltrán, 1926.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- GIANNOTTI, José Arthur. Estado versus sociedade civil. *Revista de Serviço Público*, Brasília, 45 (3): 129-36, set.-dez. 1994.
- JELLINEK, Georg. *Teoria general del Estado*. Trad. Fernando de los Rios da 2.<sup>a</sup> edição Alemã. Buenos Aires: Albatroz, 1974.
- LEMBO, Cláudio. *Participação política e assistência simples no direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.
- LIJPHART, Arend. *Las democracias contemporáneas*. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1991.
- LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1970.
- MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Os direitos políticos. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 29, n. 116, p. 39-78, out.-dez. 1992.
- MALBERG, R. Carré de. *Teoría general del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- MIRANDA CARVALHO, Virgílio de Jesus. *Para uma Constituição democrática-liberal*. Lisboa: Coimbra Editora, 1986.
- MIRANDA, Jorge. *Partidos políticos e sociedade*. In: ACTAS DOS VIII CURSOS INTERNACIONAIS DE VERÃO DE CASCAIS, 2001.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.
- MOULIN, Club Jean. *El Estado y el ciudadano*. Madrid: Aguilar, 1967.
- NOGUEIRA, J. C. Ataliba. *O Estado é um meio e não um fim*. São Paulo: RT, 1940.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes. Poder x liberdade. *RT*, v. 693, p. 285-290, jul. 1993.
- OTERO, Paulo. *A democracia totalitária*. Cascais: Principia, 2001.
- PEREIRA, Moacir. *A democratização da Constituição. O direito à informação na Constituinte*. São Paulo: Global, 1987.
- PLATÃO. Apologia de Sócrates. *Diálogos*. São Paulo: Hemus, [s.d.].
- PONTES DE MIRANDA. *Democracia, liberdade, igualdade (os três caminhos)*. São Paulo: Saraiva, 1979.
- QUEIROZ, Cristina M. M. *Os actos políticos no Estado de Direito*. Coimbra: Almedina, 1990.
- REALE, Miguel. A democracia à véspera do século XXI. *Brasil século XXI*. São Paulo: FAAP, 1986.
- TALMON, J. L. *Los origines de la democracia totalitaria*. Madrid: Aguilar, 1956.
- TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- ; BASTOS, Celso. *As tendências do direito público no limiar de um novo milênio*. São Paulo: 2000.
- TELLES, Ignácio da Silva. *Conceito de democracia no mundo contemporâneo*. São Paulo: RT, 1964.
- TELLES JUNIOR, Goffredo. *O povo e o poder*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Martin Claret, 2003.