



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL
DE MINAS GERAIS

REVISTA DE DOUTRINA E
JURISPRUDÊNCIA

Nº 17

2008
Belo Horizonte

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA *VERSUS* INTELIGÊNCIA POPULAR

Ricardo Emílio Medauar Ommati*

É indubitável que a Constituição de 1988 foi um marco para as conquistas democráticas, introduzindo o povo com mais afincamento e intensidade na vida e nas decisões políticas do país. Além de ter descrito, de maneira explícita, a democracia participativa - ao enumerar, no art. 14, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis, *e.g.* - todas as vezes que a Carta Magna remonta ao exercício do poder, fá-lo incluindo o *povo* na participação das decisões. Isso se exemplifica ainda ao estabelecer, por exemplo, que *“todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”* (art. 1º, p. único) ou que *“a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos (...)”* (art. 14, *caput*). Essas palavras não são mera retórica; são *normas constitucionais explícitas*, com efetividade e aplicabilidade imediata.

Portanto, não se duvida que a democracia participativa esteja inserida no corpo da Constituição de 1988; o que se pode questionar ou analisar são as formas pelas quais elas são colocadas em prática.

Democracia, consoante Paulo Bonavides, *“é aquela forma de exercício da função governativa em que a vontade soberana do povo decide, direta ou indiretamente, todas as questões do governo, de tal sorte que o povo seja sempre o titular e o objeto, a saber, o sujeito ativo e o sujeito passivo de todo poder legítimo”* (BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional, 13.^a ed., Malheiros, SP, 2003, p. 17).

Infelizmente, no Brasil, contam-se de maneira escassa os casos que ensejaram plebiscito, referendo, iniciativa popular de leis ou, ainda, ação popular derivada da participação do povo. Aqui, elaboram-se leis, recria-se a Constituição através de emendas constitucionais e decidem-se causas importantes sobre a vida e o futuro dos cidadãos (*e.g.* Emendas Constitucionais que versam sobre regime previdenciário) sem que o povo sequer tome conhecimento ou se manifeste prévia ou posteriormente.

* Analista Judiciário do TRE-MG; pós-graduado em Direito Público pela PUC-MG; autor da obra Controle da Discrecionalidade, Fabris Editor.

Conquanto ainda escritos na Constituição, não se utilizam com proficiência o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis, como se os direitos políticos pertencessem a uma esfera inerente apenas aos representantes do povo, e não ao próprio povo.

Ainda que se recue ao século XIX, a concepção de participação popular dessa época era nitidamente delineada, como é possível constatar nas palavras de Pimenta Bueno ao analisar a Constituição do Império. Afirmou ele que os direitos políticos constituem “*prerrogativas, atributos, faculdades, ou poder de intervenção dos cidadãos ativos no governo de seu país, intervenção direta ou indireta, mais ou menos ampla, segundo a intensidade do gozo desses direitos*” (BUENO, Pimenta. Direito público brasileiro e análise da constituição do império. RJ: Nova Edição, 1958. P. 459).

É, todavia, necessário mais do que obras jurídicas, afirmações dos estudiosos e até regras explícitas na Constituição para que haja participação do povo no exercício do poder. É necessária *comunicação* entre os cidadãos e os exercentes do poder estatal.

Como ensina Habermas, não existe democracia sem diálogo entre os afetados pelas decisões e aqueles que as proferem – a comunicação é a base da democracia participativa, a proximidade, o tolhimento dos exageros burocráticos. Enfim, é necessária uma *aproximação* entre o povo e os elaboradores das normas, os aplicadores do Direito e também os juízes.

Paulo Bonavides, citando Rolf-Peter Callies, ensina que:

“a concepção do direito reduzida a um processo verbal conciliatório de interação, informação e comunicação, ou seja, a uma estrutura dialógica dos sistemas sociais, torna, segundo Callies, obsoletos os correntes modelos do Direito, assentados no dualismo sujeito-objeto, isto é, em reflexão volvida para coisas, substâncias ou esferas pessoais e reais mutuamente delimitadas. A nova concepção sistêmica traz para o Direito uma visão em que ele aparece precipuamente como instrumento destinado a garantir e proteger a participação do indivíduo nos papéis de comunicação social, sendo seu fim cardeal, qual se depreende das linhas expositivas daquele jurista, proporcionar e planejar a participação e as oportunidades tanto de informar-se como de comunicar-se numa sociedade compreendida em permanente processo de formação” (op. Cit. p. 125).

Friedrich Muller, em “Quem é o Povo”, defende de maneira aplaudida pela doutrina brasileira que o *elemento humano* é o principal elemento do Estado. O povo está no âmago do Estado,

compondo-o e recompondo-o. Como elemento principal, ele se torna a própria essência e o principal destinatário do Estado. Portanto, deve *participar*, por óbvio, do exercício do poder, na condição de destinatário das normas do (seu) Estado.

A questão é exatamente saber se esse povo realmente sabe o que é melhor para si.

No caso de Estados mais pobres (com condições de vida precárias), como é o caso do Estado Brasileiro, onde o nível de educação assume índices alarmantes e o povo constitui-se, em sua maioria, de analfabetos, muitas vezes o “povo” pode achar que tem a plena capacidade política de governar, mas, no fundo, pode vir a cometer erros grotescos.

Conquanto seja garantida a (essencial) legitimidade popular no exercício do poder, os intelectuais se interrogam “para onde estaria indo” um Estado governado exclusivamente por uma unanimidade popular despida de conhecimentos técnicos.

Um exemplo grotesco do “povo” governando através de um Presidente (eleito legitimamente) foi a reforma do regime previdenciário dos servidores públicos, em que (nesse assunto) aniquilaram-se direitos adquiridos dos aposentados.

Custou àqueles que realmente estudam e entendem da matéria (doutrinadores de renome, como Celso Antônio Bandeira de Mello e outros tantos membros de Poder Judiciário) assimilar a razão jurídica da taxa de 11% sobre o ganho dos inativos (e continuam sem entender essa posição...). Foi necessário, para isso, refazerem-se vários conceitos teóricos que até então serviam para simplesmente “adaptar-se” a teoria jurídica àquilo que o “povo” quis que fosse, indiretamente, através das iniciativas de lei e de emenda constitucional.

No caso supra descrito, em insigne falta de conhecimento, insistia-se em concordar que a razão do empobrecimento do Estado estava nas pensões e aposentadorias dos servidores públicos, quando se sabe que a economia nacional prospera muito mais com o desenvolvimento do comércio e de outros aspectos da ordem econômica (e não de ordem necessariamente jurídica).

Daí por que, algumas vezes, a participação do povo no exercício *direto* do poder deve ser moderada (pelo menos até que haja a sua devida instrução). A tecnicidade é necessária. O Estado carece de um corpo técnico efetivo para adaptar a vontade do povo aos moldes jurídicos já existentes (e que foram criados pelo próprio

povo, através do exercício do poder constituinte originário).

Da mesma forma que nenhuma decisão judicial conseguirá agradar a todos ao mesmo tempo, deve-se decidir com imparcialidade e, sobretudo, com conhecimento técnico (o que nem sempre o povo conseguiria fazer ou que nem sempre agradaria plenamente o próprio povo).

Para José Emílio Medauar Ommati (*in* “A Igualdade no Paradigma do Estado Democrático de Direito”, Fabris Editor, RS, 2004, P. 133), citando Dworkin:

“governo do povo significa que todos os cidadãos se vêem nesse projeto político como parceiros e co-responsáveis pelo sucesso do mesmo. Assim, a idéia de democracia como governo do povo evoca a idéia de parceria. Enquanto parceria, democracia e igualdade, enquanto consideração e respeito mútuos estão intimamente relacionadas”.

Diz Dworkin:

“Se pensarmos na democracia nesses termos, diremos que ela é a forma de governo na qual os cidadãos agem como parceiros de um co-empresendimento governamental – mesmo quando protestam ou votam contra os representantes que ganham ou a política estabelecida. Muitas pessoas encaram dessa forma seus deveres e ações como cidadãos: acreditam tomar parte de uma espécie de responsabilidade coletiva nas ações da comunidade, mesmo quando não deram sua contribuição. A culpabilidade é uma forma conhecida, embora dramática, desse fenômeno: milhões de alemães nascidos depois de 1945 sentem apesar disso uma forma de responsabilidade no holocausto, e acreditam, ao contrário dos cidadãos franceses e americanos, que devem contribuir para reparações. Em menos medida, muitos de nós sentimo-nos responsáveis pelas medidas tomadas pelo Estado, um pouco como alguém pode sentir-se responsável pelos atos de outros membros de sua família, mesmo quando não participamos positiva ou negativamente.”

Mais à frente, desabafa também Dworkin:

“Com efeito, dificilmente eu poderia considerar-me parceiro de um co-empresendimento que se arroga o direito de tomar por mim decisões que devo insistir em tomar pessoalmente, em nome da dignidade pessoal”. (DWORKIN, Ronald. A Democracia e os Direitos do Homem. In: DARNTON, Robert e DUHAMEL, Olivier. (Organizadores). Democracia. Rio de Janeiro, Ed. Record, 2001, p. 160 a 161).

Realmente, não se pode pretender egoisticamente que as

decisões sejam fulcradas num único alvedrio... Daí a Democracia, como Governo do Povo, resplandece como um remédio garantidor do antiegoísmo típico das ditaduras, já que a participação do povo contrabalança-se com os desejos pessoais dos representantes desse mesmo povo.

Mas, se cada nação tem seu povo, cabe criticar, aqui, a adoção de idéias de doutrinadores franceses, alemães e de tantas outras nacionalidades cuja realidade popular é absolutamente distinta da realidade popular brasileira.

O Direito deve ser, sobretudo, um “retrato tupiniquim”. Copiar modelos de democracia participativa de nações desenvolvidas em países como o nosso pode representar o próprio caos.

Infelizmente o povo brasileiro, em sua maioria, está despido de conhecimentos jurídicos básicos, não possuindo uma noção mínima de Direito – o que é lastimável, uma vez que o Direito está presente na vida de cada cidadão. O Direito, para eles, é a comida que deveria estar na mesa ou a educação que deveria ser oferecida nas escolas públicas; é o dinheiro pouco e trocado; é o metrô que entra em greve e o ônibus incendiado pelo próprio povo revoltado com a realidade em que vive.

Falta ensinar, para esse mesmo povo, que existe legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência nas ações estatais. Falta ensinar-lhes o sentido de “probidade administrativa”. Falta muito, ainda muito, para que, com suas próprias mãos, possa o povo concretizar o Estado Democrático de Direito. A soberania popular e a cidadania, para serem exercidas, carecem de um prévio conhecimento por parte do povo brasileiro para que ele possa exercer, com merecido aplauso, a participação direta nas decisões políticas do país.

- Povo brasileiro: - já lhe ensinaram o verdadeiro significado de uma Constituição?

Referências Bibliográficas

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 13.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BUENO, Pimenta. Direito público brasileiro e análise da

Doutrina

Democracia participativa *versus* inteligência popular

constituição do império. Rio de Janeiro: Nova Edição, 1958.

DWORKIN, Ronald. A democracia e os direitos do homem. *In*: DARNTON, Robert e DUHAMEL, Olivier. (Organizadores). Democracia. Rio de Janeiro: Record, 2001.

MULLER, Friedrich. Quem é o povo. São Paulo: Max Limonad, 2003.

OMMATI, José E. Medauar. A igualdade no paradigma do estado democrático de direito. Rio Grande do Sul, Fabris, 2004.