

Democracia representativa no Brasil: breves reflexões sobre a participação do povo como sujeito político

*Representative democracy in Brazil:
reflections on the participation of people
as a political subject*

SUMÁRIO: 1. Introito; 2. Democracia brasileira: da forma à substância; 3. Dimensões do povo: do conceito à expressão; 4. Representação democrática: da soberania à cidadania; 5. Considerações finais; 6. Bibliografia.

* Ministro do Supremo Tribunal Federal; Professor Titular de Direito Civil da Universidade Federal do Paraná (UFPR); Doutor e Mestre em Direito pela PUC-SP.

** Doutora e Mestre em Direito, Estado e Constituição pela UnB; Professora Associada do Mestrado e Doutorado em Direito das Relações Internacionais do Centro Universitário de Brasília (UniCeub); Pesquisadora do Centro Brasileiro de Estudos Constitucionais ICPD/UniCeub; Assessora de Ministro do Supremo Tribunal Federal.

RESUMO: O plurívoco *conceito* de *povo*, objeto central do presente ensaio, interessa a diversos campos do saber, tais como a teoria política e a teoria constitucional, e também ao direito civil. O artigo 100 do Código Civil usa a expressão ‘povo’ quando se refere a bens públicos, designando-os como aqueles bens “*de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças.*” Com o objetivo de problematizar ideias e aspectos das discussões sobre povo, democracia e representação, no âmbito do que se denomina Reforma Política Brasileira, são expostas aqui questões que envolvem o problema da efetiva participação política do povo no conjunto de decisões públicas que lhe afetam. Atentando-se para o compromisso com as opções constituintes de 1988, bem como para a força persuasiva dos fatos que compõem a realidade brasileira de nossos dias, é possível problematizar se os modelos disponíveis no Brasil, em termos de representação partidária e mediação coletiva das vontades individuais, são satisfatórios para tornar o povo brasileiro um fenômeno mais operativo da democracia, evitando, assim, possíveis usurpações de soberania. Por meio de revisão bibliográfica e documental propõe-se análise acerca das possibilidades para ressignificar, em concreto, a democracia representativa brasileira, a partir da indicação de instrumentos – já existentes ou presentes em propostas institucionais – de atuação política do povo como sujeito ativo da cidadania democrática. As reflexões do conceito de povo, bem como sua interação com democracia e representação, serão expostas sob a influência do diálogo com as obras de Friedrich Müller e Bruce Ackerman, bem como de Paulo Bonavides, Geraldo Ataliba e Fábio Konder Comparato. Propostas de reforma política não deveriam ser capturadas por sistema de ideias de ocasião, nem por vieses conjecturais, devendo ser enfrentadas com o cuidado exigido pelas suas múltiplas complexidades, a serviço do interesse maior da Nação e dentro dos quadros da segurança jurídica, da responsabilidade e do respeito à ordem jurídica. Sustenta-se que não será uma ou outra ideia a prevalecer, nesse ambiente, que irá por si só vitaminar a democracia e o desenvolvimento no Brasil, pois somente o som afinado de um concerto composto por diversos instrumentos da orquestra social pode direcionar o país para uma plena e inquestionável materialização democrática da política.

ABSTRACT: *The multiple concept of people, the central object of this essay, interests several fields of knowledge, such as political theory and constitutional theory, as well as civil law. Article 100 of Brazilian Civil Code uses the expression ‘people’ when it refers to public goods, designating them as those goods “commonly used by the people, such as rivers, seas, roads, streets and squares.” Ideas and aspects of the discussions about people,*

democracy and representation, within what is called 'Brazilian Political Reform', are presented here as questions that involve the problem of the effective political participation of people in the set of public decisions. Taking care about the commitment to the constituent options of 1988, as well as to the persuasive force of the facts that compose the Brazilian reality nowadays, it is possible to question whether the models available in Brazil, in terms of party representation and collective mediation of individual wills, are sufficient to make Brazilian people a more operative element of democracy, thus avoiding possible usurpations of its sovereignty. Through a bibliographical and documentary review, this essay is proposed to analyze the possibilities to re-signify, in concrete, brazilian representative democracy, highlighting the instruments - already existing or part of institutional proposals - that enable people's political activity in Democracy. The reflections of the concept of people, as well as their interaction with democracy and representation, will be exposed under the influence of academic dialogue with Friedrich Müller's and Bruce Ackerman's, as well as Paulo Bonavides', Geraldo Ataliba's and Fábio Konder Comparato's works. Proposals for political reform cannot be captured by ideologies of the moment, nor by bias of circumstances, and must be faced with the attention required by its multiples complexities. It is certain that it will not be one or another idea to prevail, in this environment, which itself will give a boost to democracy and development in Brazil, but the tuned sound of a concert composed by various instruments of the social orchestra can direct the country to a full and unquestionable democratic consolidation of politics.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia; Representação; Reforma Política; Cidadania.

KEYWORDS: Democracy; Representation; Political Reform; Citizenship.

1. Introito

O conceito de *povo* é objeto de intensos debates e controvérsias sempre abertas; dele se ocupam diversos campos do saber, tais como a teoria política e a teoria constitucional, e é também temática objeto de disciplina no direito privado. Por exemplo, o artigo 100 do Código Civil usa a expressão ‘povo’ quando se refere a bens públicos, designando-os como aqueles bens “*de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças.*”

Sob singela preocupação de cunho acadêmico, este ensaio, nada obstante não se propor a verticalizar tal debate nem apresentar respostas fechada a questões intrincadas nessa seara, tem como objetivo central problematizar e matizar algumas das ideias e de certos aspectos das discussões sobre *povo*, como definição imprescindível para a democracia e sua correta representação, no âmbito do que se denomina Reforma Política Brasileira. A ênfase atribuída às ideias que serão aqui apresentadas está na *fotografia* jurídica do conceito de povo, como sujeito ativo do processo político, democrático e representativo brasileiro.

Não há como tentar reduzir complexidades quando se está a tratar da agenda temática que ficou conhecida, no Brasil, como ‘Reforma Política’. Muito embora o termo e os seus múltiplos significados, em âmbito nacional, estejam de certa forma banalizados, o seu resgate crítico e construtivo nada tem de simplório nem de banal.

As questões centrais que envolvem o problema da efetiva participação política do povo, como titular constitucionalmente investido do poder soberano do Estado, no conjunto de decisões públicas que lhe afetam, devem ser enfrentadas de forma verticalizada, especialmente quanto às propostas de uma participação cidadã mais efetiva no processo político e democrático.

Nesse contexto, guiado pelo inquebrantável compromisso com as opções constituintes de 1988, bem como pela força persuasiva dos fatos que compõem a realidade brasileira de nossos dias, é preciso revisitar o leiaute dos modelos disponíveis no Brasil, em termos de representação partidária e mediação coletiva das vontades individuais¹, e suscitar debate para apreender

¹ MEZZAROBIA, Orides. A democracia representativa partidária brasileira – A necessidade de se (re)pensar o conceito de povo como ator político, in *Revista Paraná Eleitoral*, v. 1, n. 1, p. 41-48, 2011, p. 43.

se são suficientes para tornar o povo brasileiro um elemento mais operativo da democracia, evitando, assim, possíveis capturas de sua soberania.

É assim que o presente ensaio pretende, por meio uma revisão bibliográfica e documental – esta última especialmente voltada para as propostas de Emendas à Constituição em discussão no Congresso Nacional – propor uma análise acerca de algumas condições de possibilidades para quiçá ressignificar, em concreto, a democracia representativa brasileira, a partir da indicação de instrumentos – já existentes ou presentes em propostas institucionais consistentes – de atuação política do povo como sujeito ativo da cidadania democrática.

As reflexões do conceito de povo, bem como sua interação com democracia e representação, serão expostas sob a influência do diálogo com as obras de Friedrich Müller² e Bruce Ackerman³, bem como de Paulo Bonavides⁴, Geraldo Ataliba⁵ e Fábio Konder Comparato⁶.

As propostas de reforma política não podem ser capturadas por ideologias de ocasião, nem por vieses conjecturais, devendo ser enfrentadas com o cuidado exigido pelas suas múltiplas complexidades. Não será uma ou outra ideia a prevalecer, nesse ambiente, que irá aprumar totalmente o Brasil, pois somente o som afinado de um concerto composto por diversos instrumentos pode direcionar o país para uma consolidação democrática da política. Toma-se aqui, numa síntese precária, a política como ciência e arte de realização do interesse público e do respeito à esfera privada.

O texto divide-se em três partes, a saber: reflexão sobre a democracia brasileira; o povo como sujeito ativo dessa democracia; e a representação popular no contexto da soberania popular, respectivamente, a seguir.

² MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia, trad. Peter Naumann. São Paulo : Max Limonad, 1998.

³ ACKERMAN, Bruce. **Nós, o povo soberano** – fundamentos do direito constitucional. Belo Horizonte : Del Rey, 2006.

⁴ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da democracia participativa** – por um direito constitucional de luta e resistência; por uma Nova Hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade. São Paulo : Malheiros, 2001.

⁵ ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. São Paulo : Malheiros, 2011.

⁶ COMPARATO, Fabio Konder. Variações sobre o conceito de povo no regime democrático, in **Revista Estudos Avançados**, v. 11, n. 21, p. 211-222, 1997.

2. Democracia à brasileira: da forma à substância

A leitura atenta dos princípios fundamentais da Constituição brasileira de 1988 notabiliza a importância conferida pelo legislador constituinte à soberania popular e à igualdade de chances na participação da condução da vida em sociedade como vetores máximos de nosso Estado Democrático de Direito.

Já o art. 1º da Constituição, ao indicar como fundamentos da República Federativa a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, bem como o pluralismo político, arrematando com a inequívoca titularidade do poder – pelo povo – e suas fórmulas de exercício (democracia representativa e direta), direciona todo o texto constitucional para compreensão que impõe compromisso vinculado à vontade do povo e suas diversas formas de manifestações. Ali reside um ganho histórico e cultural inegável.

Não por outra razão, o art. 3º da Carta Magna, ao traçar objetivos estratégicos do regime constitucional e democrático que se instalaria a partir de 1988, houve por bem o constituinte determinar a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização; a redução das desigualdades sociais e regionais; a promoção do bem de todos; a proibição de discriminações, especialmente às relacionadas à origem, raça, sexo, cor e idade.

Todos estes dispositivos constitucionais indicam que a democracia brasileira exige mais do que fórmulas procedimentais que metaforicamente simbolizam a participação do povo nos processos de escolhas do nosso país. Esse é o quadro que retrata o que almeja a democracia brasileira.

O conjunto das normas constitucionais impõe a todos os atores públicos, quase-públicos e privados um dever constitucional de transmutar o povo de uma figura quase simbólica em um sujeito político empírico⁷, que exerça a sua cidadania ativa para muito além do tempo e do espaço eleitoral representativo. Esse é o desafio que ainda vem arrostando a travessia entre a teoria e a prática.

⁷ MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia, trad. Peter Naumann. São Paulo : Max Limonad, 1998, p.15.

A máxima de que não há democracia sem participação está a indicar que a ação participativa ocupa um lugar essencial na composição do conceito de democracia, de forma que somente haverá democracia real se esta for relacionada com a dinâmica do movimento e da ação política. Nesse sentido, afirma Paulo Bonavides:

“(...) a participação aponta para as forças sociais que vitalizam a democracia e lhe assinam o grau de eficácia e legitimidade no quadro social das relações de poder, bem como a extensão e abrangência desse fenômeno político numa sociedade repartida em classes ou em distintas esferas e categorias de interesses.”⁸

Um dos inevitáveis desafios das democracias contemporâneas é a disponibilização de mecanismos capazes de articular a garantia de participação política do povo, considerado em sua unidade numérica de contingente eleitoral, com a garantia de cidadania participativa, que apresenta o povo como sujeito ativo e pluralmente atuante nos tempos e nos espaços da democracia.

Outrossim, não se pode perder de vista que, em todas as suas versões – representativa, deliberativa ou participativa –, a democracia aponta para uma progressiva e irreversível emancipação dos sujeitos que se materializam como atores políticos de um processo histórico de cidadania legitimadora.

A democracia republicana brasileira, como uma opção constituinte irrefutável, implica desde logo que os cidadãos pátrios tenham uma atuação no mundo da política, segundo uma consciência do agir com o outro, para o outro e em prol do outro, a qual deve substituir a cultura em que os sujeitos não sabem interagir uns com os outros, nem respeitar e considerar uns aos outros como iguais.⁹

Para que a democracia brasileira consolide-se, em substância, como expressão máxima da coletividade que representa, é preciso suplantar velhos modelos mais solipsistas, para deixar nascerem e fortalecerem-se modelos em que a vida social e coletiva, embalada por valores comunitários, permitam

⁸ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da democracia participativa** – por um direito constitucional de luta e resistência; por uma Nova Hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade. São Paulo : Malheiros, 2001, p. 51.

⁹ BITTAR, Eduardo C.B., **Democracia, Justiça e Direitos Humanos** – estudos de teoria crítica e filosofia do direito. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 49-51.

que intersubjetividades solidarizadas por objetivos verdadeiramente comuns, dentre os quais liberdade, responsabilidade e igualdade, constituam-se em um necessário tripé. Nesse diapasão enfatiza Eduardo Bittar:

“Está-se acostumado demais a conviver com um modelo subjetivista e que descarta de imediato a presença do outro como incômoda. É nesse estranhamento do outro que se curtem os azedumes sociais que acabam por se tornar o empecilho fundamental para a vida social interativa e produtiva. Trata-se, portanto, de pensar em meios e métodos capazes de valorizar a condição de aceitação da liberdade como forma irrestrita de contato intersubjetivo”.¹⁰

O que se impõe como premissa conclusiva desse primeiro ponto da reflexão é que, se a democracia é o governo do povo, para o povo e pelo povo, como desde tempos imemoriais repetia Abraham Lincoln, é já o tempo de reafirmar que o povo é sujeito ativo e também sujeito passivo do processo por meio do qual as decisões são feitas em uma sociedade democrática, ponto seguinte do presente ensaio.

3. Dimensões do povo: do conceito à expressão

A noção de povo é bem conhecida da teoria política e da teoria jurídica relacionada ao Direito Público. Entretanto, o conceito de povo, como sujeito ativo e concreto, titular de prerrogativas e responsabilidades inerentes ao exercício do poder soberano, é algo que remonta ao século XVIII, quando já sob o regime político que ficou conhecido como Estado de Direito, os norte-americanos, por um lado, e os franceses, de outro lado, encontraram nessa figura o depositário fiel da democracia moderna. Segundo Fábio Konder Comparato:

“na teoria política e constitucional, povo não é um conceito descritivo, mas claramente operacional. Não se trata de designar, com esse termo, uma realidade definida e inconfundível da vida social, para efeito de classificação sociológica, por exemplo, mas sim de encontrar no universo jurídico-político, um sujeito para a atribuição de certas prerrogativas e responsabilidades coletivas.”¹¹

¹⁰ BITTAR, Eduardo C.B., **Democracia, Justiça e Direitos Humanos** – estudos de teoria crítica e filosofia do direito. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 53.

¹¹ COMPARATO, Fábio Konder. Variações sobre o conceito de povo no regime democrático, in **Revista Estudos Avançados**, v. 11, n. 21, p. 211-222, 1997, p. 213.

É bem verdade que na versão latino americana de Estado de Direito, a invocação do povo tem exercido a mesma função simbólica que exercia, nos tempos do Brasil-Colônia, a figura do Rei, ou seja, um elemento simbólico que despertava temor reverencial, e ao qual era sistematicamente contraposto o não-cumprimento de suas vontades. Nesse sentido, anota Fábio Konder Comparato:

“O esforço definitório nessa matéria, como mostra convicentemente Müller, é indispensável se se quiser superar a condenável utilização atual dessa palavra como *idolum mentis*, verdadeiro ícone ou imagem sagrada, que suscita veneração declamatória, mas nunca respeito prático ou submissão política.”¹²

Para que se alcance um novo paradigma de organização política, é preciso partir da articulação entre o sistema representativo partidário com um sistema de participação política que garanta ao sujeito, individual e coletivo, direito de expressar suas opiniões e vontades sobre a condução da vida na sociedade em que vive. Não se pode ignorar que um dos problemas das democracias contemporâneas é o que Bruce Ackerman chama de apatia popular, cujo antídoto seria a democracia coercitiva.¹³

Se é certo que a democracia fundamenta-se na liberdade, na responsabilidade e na igualdade, qualquer forma de coerção não parece adequada, de modo que a ignorância e o egoísmo popular seguem como os principais entraves para a ressignificação da democracia entre nós. Mas o processo constituinte de 1988 inaugurou fase menos apática da democracia brasileira.

Conforme anota Geraldo Ataliba, o pensamento popular impulsionou a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, a qual, naquela conjuntura histórica, manteve-se fiel aos desígnios básicos do povo que a elegeu.¹⁴ E afirma também que *“a eventual dificuldade em traduzir o seu querer de modo objetivo e claro – e sobretudo expressá-lo com uma*

¹² COMPARATO, Fábio Konder. Variações sobre o conceito de povo no regime democrático, in **Revista Estudos Avançados**, v. 11, n. 21, p. 211-222, 1997, p. 214.

¹³ ACKERMAN, Bruce. **Nós, o povo soberano** – fundamentos do direito constitucional. Belo Horizonte : Del Rey, 2006, capítulo 10.

¹⁴ ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. São Paulo : Malheiros, 2011, p. 28.

linguagem correta – não pode empanar a verdade objetiva em que se há de traduzir a sùmula de suas inclinações, o cerne de seu querer.”¹⁵

Se é bom que o constitucionalismo de 1988 seja considerado um marco do patriotismo constitucional,¹⁶ também seria salutar comprometer-se com as indicações inequívocas do constituinte de que a democracia representativa brasileira não pode acomodar-se em si mesma.

Por mais que seja notável o avanço experimentado na consolidação de um ambiente democrático com instituições sólidas, não se pode deixar de reconhecer a premente necessidade de aprimoramento dos mecanismos que possam auxiliar na busca pelo pleno exercício do poder soberano por parte de seu titular: o povo.

Se se aponta, ainda, fisiologismo político, corrupção sistêmica, ineficiência na elaboração e na implementação de políticas públicas de qualidade,¹⁷ é preciso refletir sobre instrumentos institucionais aptos canalizar as vozes que ecoaram em manifestos e também em passeatas.

Não se pode perder de vista que a prática dos governos constitucionais, ao limitar a participação dos cidadãos somente ao momento das eleições, acabou por desenhar um regime democrático de forte conteúdo simbólico. Conforme anota Alexandre Araújo Costa:

“Um governo em que o povo não governa, mas apenas elege os seus governantes, esgotando nesse ato formal sua participação política. Realiza-se, na prática, as diretrizes das elites políticas. Nesse mesmo sentido aponta o discurso constitucionalista, que trata o povo como titular do poder constituinte e tende a entender que esse poder só pode ser exercido para delegá-lo a uma assembleia constituinte ou para ratificar novos textos constitucionais. A redução da soberania ao poder constituinte termina por negar o autogoverno do povo, atribuindo-lhe unicamente a função de

¹⁵ ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. São Paulo : Malheiros, 2011, p. 28.

¹⁶ BOGOSSIAN, Andre Martins; DE LUCA, Alexandre. O que é bom e o que poderia ser melhor – propostas para a Reforma Política. In **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, ano 9, n. 32, p. 1023-1045, maio/ago. 2015, p. 1.025.

¹⁷ BOGOSSIAN, Andre Martins; DE LUCA, Alexandre. O que é bom e o que poderia ser melhor – propostas para a Reforma Política. In **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, ano 9, n. 32, p. 1023-1045, maio/ago. 2015, p. 1.029.

legitimar arranjos constitucionais formulados em momentos de ruptura institucional, o que esvazia a soberania nos momentos de estabilidade.”¹⁸

Muito se discute sobre qual seria a melhor maneira para se dotar o povo, como sujeito ativo e capaz, de uma participação mais proativa na vida pública, por meio de mecanismos mais permanentes e eficazes. As propostas de reforma política sugerem alguns instrumentos como o voto *destituente*, o veto popular e a candidatura avulsa, como alternativas possíveis para esse desiderato.

O voto *destituente* constitui mecanismo que permite ao próprio titular do poder político destituir os seus representantes quando estes frustrarem a representação.¹⁹ Na verdade, trata-se de um direito ao arrependimento eleitoral por parte da população, a qual, se insatisfeita com o exercício do mandato eletivo, pode revogá-lo. Para que se exerça o direito ao voto *destituente* é preciso que a relação de confiança entre eleitor e eleito esvaia-se e os poderes e responsabilidades confiados ao mandatário político sejam revogados mediante uma manifestação inequívoca da vontade do mandante.²⁰

Já o veto popular seria o instrumento que permite ao cidadão-eleitor opor-se a uma lei já aprovada, mas ainda não vigente, por solicitação própria. Na sua forma tradicional, tal veto poderá ser exercido em três momentos distintos: o primeiro seria quando o órgão legislativo aprova uma

¹⁸ COSTA, Alexandre Araújo; ARAÚJO, Eduardo Borges. Legitimidade política e compatibilidade constitucional: a recepção pelos juristas das propostas de assembleia constituinte exclusiva para alterar o sistema político. In **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, ano 15, n. 60, p. 207-241, 2015, p. 222.

¹⁹ Este mecanismo encontra-se tratado nas Propostas de Emenda à Constituição nº 80/2003, 82/2003 e 73/2005. Uma das críticas ao referido instrumento é a de que “Apesar de a própria Constituição de 1988 não ter definido uma fórmula definitiva no arranjo da separação e harmonia entre os Poderes, a instituição de mais um mecanismo de freios e contrapesos pode acabar sendo usada como instrumento de ataque na atualmente conturbada relação entre Poder Executivo e o Congresso ao invés de ser desejavelmente pensada como um mecanismo de aprimoramento das instituições democráticas. BOGOSSIAN, Andre Martins; DE LUCA, Alexandre. O que é bom e o que poderia ser melhor – propostas para a Reforma Política. In **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, ano 9, n. 32, p. 1023-1045, maio/ago. 2015, p. 1035.

²⁰ BOGOSSIAN, Andre Martins; DE LUCA, Alexandre. O que é bom e o que poderia ser melhor – propostas para a Reforma Política. In **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, ano 9, n. 32, p. 1023-1045, maio/ago. 2015, p. 1030.

lei que não entra em vigor de imediato; o segundo seria quando o próprio povo solicita que a lei seja submetida a sua manifestação para referendo; e o terceiro ocorreria quando a recusa à lei fosse majoritária, derrubando-a de imediato.²¹

Por fim, a proposta de que sejam autorizadas candidaturas avulsas também emerge dentre as opções para a reforma política. Trata-se do fim da obrigatoriedade de filiação partidária para a candidatura política, abrindo-se a possibilidade de candidaturas independentes. Não é propriamente uma novidade essa proposta, pois, em 2011, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal não aprovou a Proposta de Emenda à Constituição 41/2011 que permitia o registro de candidaturas avulsas em eleições municipais.²²

Especialmente essas três propostas, apesar de não exaurirem o rol de possibilidades de instrumentos de participação do cidadão diretamente no processo político, demonstram que estão em discussão fórmulas procedimentais que viabilizam a desejável transição de uma representação democrática de cunho mais simbólico para uma mais real e efetiva *representação* do cidadão brasileiro no devido processo político. É disso que cuida a reflexão no tópico seguinte.

4. Representação democrática: da soberania à cidadania

O princípio republicano, como ideal político e estratégia constitucional, provoca uma série de questionamentos, os quais, se respondidos afirmativamente, reforçam a solidez da sua presença como vetor do Estado Democrático de Direito brasileiro. Geraldo Ataliba elenca perguntas que representam a identificação republicana de uma nação democrática:

²¹ O veto popular está previsto na Proposta de Emenda à Constituição 80/2003, a qual também prevê o voto destituente.

²² As críticas a essa proposta são contundentes: “Além disso, em um momento em que se busca o fortalecimento dos partidos políticos brasileiros em torno de identidades programáticas, a possibilidade de candidaturas independentes seria um verdadeiro retrocesso. Ela não apenas enfraqueceria os partidos, como também estimularia o personalismo atávico da cultura política brasileira.” BOGOSSIAN, Andre Martins; DE LUCA, Alexandre. O que é bom e o que poderia ser melhor – propostas para a Reforma Política. In **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, ano 9, n. 32, p. 1023-1045, maio/ago. 2015, p. 1039.

“É desejável que o governo responda pelos atos que pratica? Que os homens que vão exercer funções de governo sejam escolhidos pelo povo? Para fins desta escolha, é desejável que se apresentem diante do povo, fazendo suas propostas e discutindo formulações? Que, no exercício da função, estejam perto do povo, de modo a poder seu desempenho ser acompanhado? Que o povo possa fiscalizar e controlar os atos que são praticados? Que o povo possa e deva ter o direito a questionar, perguntar, indagar em torno dos atos do governo? Que a imprensa tenha a mais ampla liberdade de acesso a todas as informações, a fim de transmiti-la ao povo? Que as questões mais importantes sejam debatidas publicamente, amplamente, a fim de orientar as soluções? Que aqueles que exercem as funções – mediante escolha popular – a busquem corresponder aos anseios do povo, manifestados da melhor maneira, em cada caso? Que exerçam essas funções ou esses mandatos por períodos breves? Que possam ser substituídos ao cabo desse período? Que devam retornar diante do povo, periodicamente, para buscar a confirmação de seus mandatos, pleiteando recondução? Que, na medida do possível, os governantes estejam efetivamente próximos do povo? Que os assuntos que possam ser resolvidos na escala municipal devam efetivamente ficar na competência do Município? Que os assuntos que possam ser equacionados no âmbito do estado-membro devam com ele ficar? Que somente aquelas matérias que requeiram tratamento nacional, por sua natureza, fiquem com a União?”²³

Este extenso rol de perguntas, as quais induzem a uma resposta afirmativa no ambiente republicano e democrático, também pode ser formulada de forma reversa, ou seja, questionando-se ao povo se ele desejaria estar distante do governo, sem a possibilidade de fiscalizá-lo ou controlá-lo; se ele gostaria de ter negado o acesso a qualquer tipo de informação sobre as ações dos governantes; se ele apreciaria ser governo por pessoas que ele não conhece nem escolheu; se concordaria em não confirmar ou renovar os mandatos dos seus representantes no governo. E, a esse respeito, Geraldo Ataliba comenta:

“ (...) evidentemente, a resposta seria negativa. A maioria do povo responderia unisonamente, seja por inclinação natural, seja pela experiência, seja por ideologia: repeliria, destarte, a monarquia e todas as formas não-democráticas-representativas de governo. Também nisso a Constituinte foi fiel a seu mandato.”²⁴

²³ ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. São Paulo : Malheiros, 2011, p. 29.

²⁴ ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. São Paulo : Malheiros, 2011, p. 30.

A identidade política é elemento essencial para a construção de uma democracia representativa íntegra, sem fissuras ou desvios, o que exige o desenvolvimento de múltiplas habilidades para a convivência e interação coletivas. Segundo Bittar:

“A identidade política somente pode ser cultivada onde há estímulo à participação, ao diálogo e à formação da consciência sobre questões e problemas comunitários; educar para uma sociedade mais justa significa acima de tudo desafiar para o convívio social, o que implica uma pedagogia crítico-comunicativa.”²⁵

Toda a ideia de que no Estado de Direito, viabilizado pela democracia partidária, a vontade da maioria dos cidadãos está identificada e representada pela pluralidade ideológica que compõe as assembleias populares, tende a reforçar o mito de que era possível combinar uma soberania popular de matriz rousseauiniana com uma supremacia constitucional de matriz liberal, o que conduziu a uma grande tensão interna no âmbito da teoria política e constitucional, pois, nas palavras de Fioravanti *“a Constituição temia a soberania popular e o povo soberano temia a Constituição.”*²⁶

Os partidos políticos foram sendo forjados historicamente como a espacialidade institucional adequada para concretizar os princípios republicanos. À medida que foram sendo constituídos e reconhecidos, coube-lhes a importante tarefa de viabilizar procedimentalmente as democracias contemporâneas. Assim, os partidos políticos passaram a cumprir, no âmago das democracias constitucionais, a função de transformar as ideologias sociais em programas da política nacional. Conforme anota Orides Mezzaroba:

“O modelo de democracia representativa partidária surge, portanto, como adaptação dos princípios democráticos – liberdade e igualdade – às novas conjunturas históricas do século XX e, em especial, a dois fatores que acabam relacionando-se entre si. O primeiro decorrente da massificação dos direitos democráticos, creditado não só ao crescimento demográfico

²⁵ BITTAR, Eduardo C.B., **Democracia, Justiça e Direitos Humanos** – estudos de teoria crítica e filosofia do direito. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 49-50.

²⁶ *Apud* COSTA, Alexandre Araújo; ARAÚJO, Eduardo Borges. Legitimidade política e compatibilidade constitucional: a recepção pelos juristas das propostas de assembleia constituinte exclusiva para alterar o sistema político. In **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, ano 15, n. 60, p. 207-241, 2015, p. 218-219.

da sociedade, mas fundamentalmente, à ampliação do sufrágio para os mais diferentes grupos sociais. E o segundo decorre de a sociedade contemporânea apresentar-se não só como uma sociedade estruturada em pequenas, médias e grandes organizações nacionais e transnacionais, mas, acima de tudo, por caracterizar-se como sociedades em que para conseguir-se qualquer bem, serviço ou realização de objetivo vital, faz-se necessária a mediação de uma ou de várias organizações.”²⁷

Um dos problemas da representatividade nas democracias contemporâneas é a transplantação da ideia iluminista referente à soberania estatal para a soberania popular, sem que isso tenha significado uma revisão dos atributos da própria ideia de soberania. O que efetivamente ocorreu é que se optou por dar continuidade a uma noção de poder soberano como um poder absoluto e eterno, fosse a sua titularidade atribuída ao Estado, ao povo ou à nação,²⁸ ao invés de o poder soberano como a força ativa e eficaz que conduzir a realidade social por meio de regras debatidas e escolhidas por seus destinatários.

Os partidos políticos surgiram como organizações imprescindíveis para viabilizar a concretização dos ideais republicanos e democráticos da nação, atualizando os princípios vetores da sociedade, no tempo e no espaço, e convertendo-os em linguagem própria da política. Os teóricos constitucionais chegaram a afirmar que os partidos eram as organizações mais apropriadas para exteriorizar a vontade dos eleitores.²⁹

Sucede que, não obstante seja inegável a importância da democracia representativa partidária para o *iter* histórico condutor da consolidação das práticas democráticas no século XX, também não se pode negar que já se faz necessária uma revisão da onipresença dos partidos políticos no que diz respeito à decantação dos anseios populares e sua tradução para a linguagem política.

²⁷ MEZZAROBBA, Orides. A democracia representativa partidária brasileira – A necessidade de se (re)pensar o conceito de povo como ator político, in **Revista Paraná Eleitoral**, v. 1, n. 1, p. 41-48, 2011, p. 44.

²⁸ COSTA, Alexandre Araújo; ARAÚJO, Eduardo Borges. Legitimidade política e compatibilidade constitucional: a recepção pelos juristas das propostas de assembleia constituinte exclusiva para alterar o sistema político. In **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, ano 15, n. 60, p. 207-241, 2015, p. 220.

²⁹ Por todos vide: HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. São Paulo : Mestre Jou, 1968, p. 292-293.

A participação do povo como sujeito ativo e passivo da vida pública, das ações políticas, das discussões que justificam as políticas públicas, da escolha de representantes e sua confirmação, ou não, no mandato, enfim, de todas as ações que envolvam diretamente o processo de tomada de decisões que regulam a vida em sociedade, é uma necessidade que merece ser debatida e considerada no ambiente da Reforma Política brasileira.

Será mais consolidada uma prática democrática realmente afinada com o tempo e espaço quando a lógica de atuação dos partidos políticos considerar os sujeitos – cidadãos e eleitores – como legítimos atores políticos, potenciais agentes participativos das escolhas relevantes para a comunidade em que vivem. A viabilização das competências e responsabilidades respectivas devem ser a consequência de um processo histórico que amplia a participação dos eleitores no processo deliberativo da política.

Os partidos políticos, na condição de instituições viabilizadoras dos ideais da democracia representativa, devem acolher tanto as ações participativas como as colaborativas dos cidadãos brasileiros, ainda que tais cidadãos não façam parte daquela agremiação. Isso porque os partidos quicã devem ressignificar seus espaços de atuação ainda fortemente centralizado na defesa dos seus interesses organizacionais e ideológicos, para também mediar os interesses da intersubjetividade dialética que se estabelece a partir das práticas deliberativas e participativas de democracia, autorizadas pela Constituição.

Mesmo sem defender uma ou outra proposta como a mais adequada para o sistema de representação democrática brasileiro, registre-se que a aprovação de instrumentos de participação dos cidadãos no debate político que se trava durante o processo legislativo apresenta-se como medida salutar na ambiência da reforma política em curso. Valoriza-se, assim, também a democracia representativa e amplia-se o fortalecimento dos partidos políticos cuja função na democracia traduz presença insuscetível de qualquer mitigação ou redução.

5. Considerações finais

A consolidação de uma democracia que fomente, por meio de instrumentos constitucionais adequados, a cidadania integral de um povo livre e soberano é o ideal de uma república democrática, como a brasileira de 1988. A democracia brasileira inaugurada no final da década de 1980 exige mais do que fórmulas procedimentais que metaforicamente simbolizem a participação do povo nos processos de escolhas de seus destinos coletivos.

A Constituição brasileira vigente impõe a todos os sujeitos da história do país o dever constitucional de transmutar a figura simbólica do povo para um sujeito político empírico, real e concreto titular ativo de uma cidadania que se projeta para muito além do tempo e do espaço eleitoral representativo, sem dele se descurar.

O modelo inaugurado pela reabertura democrática e por um texto constitucional inegavelmente republicano e democrático exige que se considere o constitucionalismo pós-1988 mais do que um relevante marco do patriotismo constitucional³⁰, mas também um compromisso indelével com a construção de uma democracia viva que não pode acomodar-se em si mesma.

Reconhecendo-se a necessidade de aprimoramento dos mecanismos que possam auxiliar na busca pelo pleno exercício do poder soberano por parte de seu titular, ou seja, pelo povo, colhe-se da experiência da reforma política em curso as múltiplas possibilidades que os institutos do voto *destituente*, do veto popular e da candidatura avulsa podem trazer para fomentar participação popular nas discussões políticas.

O presente ensaio não teve por objetivo defender uma ou outra proposta que está posta para a discussão do legislador constituinte derivado, no ambiente político da reforma política, e sim apenas chamar a atenção para a premente necessidade de se refletir sobre os possíveis instrumentos que viabilizem participação efetiva do povo na condução das decisões que importam, direta e imediatamente, o manejo da vida e coisa públicas.

³⁰ BOGOSSIAN, Andre Martins; DE LUCA, Alexandre. O que é bom e o que poderia ser melhor – propostas para a Reforma Política. In **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, ano 9, n. 32, p. 1023-1045, maio/ago. 2015, p. 1.025.

Se também o Código Civil, em seu artigo 100, cuida do povo, invocando-o como sujeito de direito para fruição dos bens públicos, com muito maior razão a Constituição, de uma forma ou de outra, deve abrigar, em sua normatividade, a ideia de povo como sujeito ativo de direitos e deveres, no que diz respeito às escolhas próprias de uma comunidade verdadeiramente democrática.

São desafios de um civismo cidadão, com responsabilidade e liberdade, nos limites e dentro das possibilidades de integral respeito à ordem jurídica constitucional, bem como à luz da deferência sempre merecida ao Poder Legislativo e seu papel indeclinável numa sociedade plural e num Estados democrático de direito.

6. Bibliografia

ACKERMAN, Bruce. *Nós, o povo soberano: fundamentos do direito constitucional*. Belo Horizonte : Del Rey, 2006.

ATALIBA, Geraldo. *República e constituição*. São Paulo : Malheiros, 2011.

BITTAR, Eduardo C. B. *Democracia, justiça e direitos humanos: estudos de teoria crítica e filosofia do direito*. São Paulo: Saraiva, 2011.

BOGOSSIAN, André Martins; DE LUCA, Alexandre. O que é bom e o que poderia ser melhor: propostas para a reforma política. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, v. 9, n. 32, p. 1023-1045, maio/ago. 2015.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo : Malheiros, 2001.

COMPARATO, Fábio Konder. Variações sobre o conceito de povo no regime democrático. *Estudos Avançados*, v. 11, n. 31, p. 211-222, set./dez. 1997.

COSTA, Alexandre Araújo; ARAÚJO, Eduardo Borges. Legitimidade política e compatibilidade constitucional: a recepção pelos juristas das propostas de assembleia constituinte exclusiva para alterar o sistema político. *A & C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 15, n. 60, p. 207-241, abr./jun. 2015.

HELLER, Hermann. *Teoria do estado*. Tradução de Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo : Mestre Jou, 1968.

MEZZAROBÀ, Orides. A democracia representativa partidária brasileira: a necessidade de se (re)pensar o conceito de povo como ator político. *Revista Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política*, v. 1, n. 1, p. 41-48, abr. 2012.

MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?* A questão fundamental da democracia. Tradução de Peter Naumann. São Paulo : Max Limonad, 1998.

LEITURAS ADICIONAIS EM NOSSA BIBLIOTECA

AMARAL, Roberto. A democracia representativa está morta: viva a democracia participativa. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 19-56.

CORVAL, Paulo Roberto dos Santos. *Democracia representativa: revisitando John Stuart Mill*. *Revista de Informação Legislativa*, v. 52, n. 206, p. 245-270, abr./jun. 2015.

SCHOLLER, Heinrich. Os ajustes necessários da democracia representativa. CLÉVE, Clèmerson Merlin et al. (Coord.). In: *Direitos humanos e democracia*. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 53-67.