

PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO POPULAR

Humberto Mariano de Almeida

Mestre em Direito Constitucional pela PUC/SP.

Professor do Imes.

Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP.

A palavra *participação*,¹ assim como *popular*, é de uso freqüente, e não é de hoje que a discussão sobre a participação se realiza. O uso indiscriminado do termo trouxe um vazio ao seu significado. É relevante, então, que façamos uma advertência: vamos tratar da participação popular.

Assim, participação “é uma forma ativa de integração de um indivíduo a um grupo”² ou, simplesmente, “participação é um instrumento”.³ Demo⁴ define participação enquanto conquista: “participação é conquista”, pois não significaria outra coisa senão um processo. Correlato a este entendimento, para o referido autor, se empregamos o termo *participação*, ele não poderá ser entendido como *dádiva*, exatamente porque não seria conquista, mas, sim, uma participação limitada por quem exerce o poder; nem *concessão*, pois não é fenômeno secundário da política, mas elemento preponderante, fundamental no processo de conquista; *não é preexistente*, ou seja, não existe antes da conquista.

Os conceitos empregados anteriormente deixam explícito o conteúdo político da participação: seria uma forma de integração dos indivíduos, conquista e processo. É mister afirmar, contudo, que estamos diante de uma característica que lhe é intrínseca, isto é, a participação é corolário da participação, ou, de outro modo, é uma ação que se reveste pelo seu próprio conteúdo, envolvendo sujeitos, conquista e processo.

Fixado esse entendimento, procuremos, então, desvendar as raízes da participação. Como foi dito, é usual, hoje, falar de participação, porém é tema antigo, remonta necessariamente ao ideal participativo da democracia grega.⁵ Nesse momento histórico, a participação era entendida como o direito de tomar parte das decisões políticas, na *polis*, ou seja, nas decisões do interesse do cidadão. A participação ficava restrita a um pequeno grupo, que tinha, contudo, uma efetiva participação nos negócios públicos. Ressalta-se a valiosa contribuição dos gregos para a democracia e para a participação

¹ Sobre o assunto: PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999; MOREIRA NETO, Diogo de Figueredo. *Direito da participação política*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992; LUCAS, Randolph. *Democracia e participação*. Brasília: UnB, 1985; SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

² MOREIRA NETO, Diogo de Figueredo. *Op. cit.*, p. 18.

³ LUCAS, Randolph. *Op. cit.*, p. 115.

⁴ DEMO, Pedro. *Participação é conquista*. São Paulo: Cortez, 1999, p. 18.

⁵ Sobre o assunto: MELO, Monica. *Plebiscito. Referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular*. Porto Alegre: Fabris, 2001; COMPARATO, Fábio Konder. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

direta do povo na vida pública da cidade-estado, daí concluir-se que os gregos não concebiam a idéia de representação tal como conhecemos hoje.

No século XVII, Rousseau é considerado o teórico da participação.⁶ A participação, na teoria de Rousseau, segundo Pateman,⁷ deve necessariamente envolver dois elementos, que, para ele, são absolutamente relevantes, quais sejam: igualdade e independência econômica.

“Além disso, quantas coisas, difíceis de reunir, supõe esse governo! Em primeiro lugar, um Estado muito pequeno, no qual seja fácil reunir o povo e onde cada cidadão possa sem esforço conhecer todos os demais; segundo uma grande simplicidade de costumes que evite a acumulação de questões e as discussões espinhosas; *depois bastante igualdade entre as classes e fortunas, sem o que a igualdade não poderia subsistir por muito tempo nos direitos e na autoridade; por fim, pouco ou nada de luxo.*”⁸

Com a igualdade e a independência econômica estabelecer-se-ia a necessidade de manter uma independência e interdependência nas relações desenvolvidas entre o povo de maneira que

“haverá uma dependência de cada indivíduo em relação a todos os outros, vistos coletivamente como soberano e a participação independente constitui o mecanismo pelo qual essa interação é reforçada”.⁹

A idéia de uma relação mútua que envolveria um comprometimento recíproco dos indivíduos entre si e com a sociedade demonstraria a necessidade de que a participação se realize de maneira que a vontade do indivíduo possa prevalecer, de

forma totalmente livre, contudo sem deixar de levar em consideração a dependência do indivíduo para com o Estado.

“A segunda relação é a dos membros entre si ou com o corpo inteiro, e essa relação deverá ser, no primeiro caso, tão pequena, e, no segundo, tão grande quanto possível, de modo que cada cidadão se encontre em perfeita independência de todos e em uma excessiva dependência da polis – o que se consegue graças aos mesmos meios, pois a força do Estado faz a liberdade de seus membros. É desta segunda relação que nascem as leis civis.”¹⁰

O indivíduo encontra-se dependente da *polis*, mas totalmente livre para participar das decisões políticas, sendo cogente que a participação envolveria a necessidade de igualdade e independência econômica e o necessário plexo com a independência dos cidadãos entre si, e sua dependência ao Estado. É forçoso identificar, portanto, que a participação exerceria uma importante função na democracia, ou, dito de outro modo, relevantes funções.

Destarte, identificamos, portanto, três funções elementares da participação: educativa, de controle e integração. A participação tem uma função educativa na medida em que o cidadão aprende a reconhecer que os interesses da coletividade estão acima de seus próprios interesses ou de grupos.

“Ainda mais salutar é o lado moral da educação proporcionada pela participação do cidadão, ainda que raramente, em funções públicas. Ele é obrigado, quando assim comprometido, a dar importância a interesses que não são seus; (...) aplicar, a cada momento os princípios e máximas para o bem comum.”¹¹

⁶ PATEMAN, Carole. *Op. cit.*, p. 35.

⁷ PATEMAN, Carole. *Op. cit.*, p. 36.

⁸ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: Nova Cultural, 1999, p. 151, (Coleção Os Pensadores, Livro III, Capítulo 12). (grifo nosso)

⁹ PATEMAN, Carole. *Op. cit.*, p. 36.

¹⁰ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Op. cit.*, Livro II, Capítulo 12, p. 131.

¹¹ LUCAS, Randolph. *Op. cit.*, citando Stuart Mill, p. 120.

Ao mesmo tempo em que somos educados na participação, outro elemento relevante se apresenta: o controle. A participação demanda compromisso, envolvimento, portanto, as ações devem ser direcionadas para se alcançar o bem público, o que envolve tomar posições, decisões e, conseqüentemente, fiscalizar as aplicações das posições adotadas.

“A fim de que o pacto social não represente, pois, um formulário vazio, compreende ele tacitamente este compromisso, o único que poderá dar força aos outros: aquele que recusar obedecer à vontade geral a tanto será constringido por todo o corpo, o que não significa senão que o forçarão a ser livre, pois é essa a condição que, entregando cada cidadão à pátria, o garante contra qualquer dependência pessoal. Essa condição constitui o artifício e o jogo de toda máquina política, e é a única a legitimar os compromissos civis, os quais, sem isso, se tornariam tirânicos e sujeitos a maiores abusos.”¹²

A função integrativa da participação envolve uma congruência. Há, desse modo, um entrelaçamento entre as funções anteriores e a própria razão de ser da participação: a integração. Esta se realiza em um processo de educação e controle, em que os atores políticos buscam um envolvimento político, que “se refere à ação dos indivíduos e dos grupos secundários nos processos decisórios do Estado”.¹³ Estimular a participação torna-se fundamental para o desenvolvimento e o aprofundamento da democracia.

Está claro que o fenômeno da participação envolve uma variedade de matizes que se contrapõem de imediato à idéia de participação, a qual ficaria reduzida à simples escolha de representantes para as funções que são delegadas pelo povo.

Essa posição já era defendida por Rousseau, quando refutava a possibilidade de representação, pois a democracia deve ser exercida pelo próprio povo.

“A soberania não pode ser representada pela mesma razão por que não pode ser alienada, consiste essencialmente na vontade geral e a vontade absolutamente não se representa. É ela mesma ou é outra, não há meio-termo. Os deputados do povo não são, nem podem ser seus representantes; não passam de comissários seus, nada podem concluir definitivamente. É nula toda lei que o povo diretamente não ratificar; em absoluto, não é lei. O povo inglês pensa ser livre e muito se engana, pois só o é durante a eleição dos membros do parlamento; uma vez estes eleitos, ele é escravo, não é nada. Durante os breves momentos de sua liberdade, o uso, que dela faz, mostra que merece perdê-la.”¹⁴

A teoria de Rousseau (*Do contrato social*, 1757) é freqüentemente reconhecida como uma concepção democrática. Não seria, portanto, de se estranhar a sua defesa da participação, e mais do que isso, a participação direta do povo nas tomadas de decisões políticas, e sua insistente retaliação à idéia de representação.

Hodiernamente, podemos definir representação como

“la relación de una persona com outra o varias en virtude de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la última, de suerte que juridicamente aparecen como sendo una sola persona”.¹⁵

A concepção teórica da representação encontra em Thomas Hobbes (*Leviatã*, 1651) um dos seus primeiros defensores. Podemos considerá-lo o Teórico da Representação. Sua concepção é apontada por muitos estudiosos como a justificadora do

¹² ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Op. cit.*, Livro I, Capítulo 7, p. 75.

¹³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueredo. *Op. cit.*, p. 18.

¹⁴ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Op. cit.*, Livro III, Capítulo 15, p. 187.

¹⁵ JELLINEK, Georg. *Teoria general del estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 506.

absolutismo monárquico, mas é justamente nela que vamos encontrar notas relevantes para a teoria da representação. A representação, na teoria contratualista de Hobbes, afirma o poder do soberano, cuja autoridade lhe foi atribuída pelo contrato social, que vai legitimar o exercício do poder pelo governante.

“Uma pessoa é aquele cujas palavras ou ações são consideradas quer como próprias quer como representando as palavras ou ações de outro homem, ou de qualquer coisa a que sejam atribuídas, seja com verdade ou por ficção.”¹⁶

Dessa afirmação podemos deduzir que Hobbes impõe uma diferença entre o representante (soberano, governante) e o representado (multidão, povo).

É interessante verificar que Hobbes vai buscar a idéia de representação na figura do ator, que recebe a incumbência de representar, ser o representante de atos ou ações que não seus próprios, mas que aceita personificá-los por meio de um pacto realizado com o autor, para desenvolver os objetivos pretendidos por este. O ator age por autoridade, pois este é o direito recebido do autor.

E mais adiante ele é categórico,

“A palavra pessoa é de origem latina (...); tal como em latim *persona*, significa disfarce ou aparência exterior de um homem, imitada no palco. (...) E personificar é representar seja a si mesmo ou a outro, e daquele que representa outro diz-se que é portador de sua pessoa, ou age em seu nome (...). Recebe designações diversas, conforme as ocasiões: representante, mandatário, lugar-tenente, vigário, advogado, deputado, procurador, ator, e outras semelhantes.”¹⁷

A idéia é de que a representação seria essa relação que se estabelece na personificação de atos que não são próprios do representante, mas cujas ações

são decorrentes de sua autoridade de praticar tais atos outorgada por quem pertence o direito, ou a própria autoridade. Os atos praticados em nome da autoridade investida na figura do representante obriga ambos, representante e representado, como se ele próprio os praticasse, sem contudo ficar isento, ou menos responsável pelas conseqüências de tais atos.

No governo civil, essa pessoa delegadora de autoridade é a multidão, o povo, que transfere direitos a uma pessoa, o representante, a partir do consentimento de todos. E seria somente nessa perspectiva que poderíamos visualizar a multidão como uma pessoa. A multidão, portanto, é a autora do pacto da transferência de direitos e da autoridade ao representante.

“Uma multidão de homens é transformada em uma pessoa quando é representada por um só homem ou pessoa, de maneira a que tal seja feito com o consentimento de cada um dos que constitua essa multidão. Porque é a unidade do representante, e não a unidade do representado, que faz que a pessoa seja una. E é o representante o portador da pessoa, e só de uma pessoa. Esta é a única maneira como é possível entender a unidade da multidão.”¹⁸

A representação seria, portanto, essa delegação de autoridade ao representante, que agirá a partir do consentimento obtido da multidão como se fosse ela própria, pois o representante é um, e nesse sentido suas ações comprometem a todos, e as conseqüências de seus atos são de responsabilidade de todos os pactuantes.

A representação tem muitos adeptos, mas continuaremos a investigar os clássicos. Na teoria democrática de representação vamos encontrar, na obra *O espírito das leis* (1748), uma importante contribuição para a teoria da representação. Montesquieu defende, nessa obra, a plena capacidade

¹⁶ HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Nova Cultural, 1997, p. 135, (Coleção Os Pensadores, Capítulo XVIII).

¹⁷ HOBBS, Thomas. *Op. cit.*, p. 135.

¹⁸ HOBBS, Thomas. *Op. cit.*, p. 137.

do povo para eleger os seus representantes. Este participa com o voto, não tendo, a partir desse momento, nenhum controle ou ingerência sobre os atos de seus representantes. O exercício da representação é livre, não concebendo a possibilidade de que venha a receber qualquer vinculação de seus eleitores, portanto, impedindo instruções ou consulta a seus eleitores. Não admite, pelo contrário, afasta a idéia de mandato imperativo. O ato de votar, na concepção de Montesquieu, é um mero mecanismo utilizado para a escolha dos representantes. A vontade do representado não deve ser impedimento para o livre exercício das atividades do representante, pois este tem a liberdade para agir de acordo com a sua consciência e seus valores.

“Não é necessário que os representantes, que receberam daqueles que os escolheram uma instrução geral, recebam destes uma outra instrução particular sobre cada uma das questões, (...).

Havia um grande vício na maioria das antigas repúblicas: O povo tinha o direito de tomar resoluções ativas que requerem certa execução, coisa de que ele de modo algum é capaz. Ele só deve tomar parte no governo para escolher seus representantes, e isso é tudo o que pode fazer.”¹⁹

A representação nos moldes defendidos, para nós, não representa o ideal de democracia. A democracia representativa precisa ser ampliada, já que, nas sociedades contemporâneas, a democracia direta tornou-se impraticável. Precisamos ampliar ainda mais os espaços democráticos. A democracia exige invariavelmente mais democracia, ou seja, tornando efetivos os instrumentos de participação popular existentes (referendo, plebiscito, iniciativa popular) e, sobretudo com o advento das novas tecnologias (internet), fazendo cada vez mais possível uma real participação na vida política do país.

Entendemos a participação popular como consectário da democracia, e isso não é só por nossa vontade, mas também de nosso ordenamento jurídico constitucional. Para nós, a participação popular é um mecanismo, é um processo, que se realiza na conquista de espaços para o exercício de práticas democráticas, em todos os setores, nas escolas, universidades, sindicatos, bairros etc., mas especialmente, em nosso caso, na política e nos partidos. Envolve uma integração entre os vários atores sociais para um constante aprendizado das práticas democráticas, pois uma das funções da participação é a função educativa. A participação popular também gera controle: exercício do poder de fiscalização sobre os atos e as ações dos governantes e de seus representantes.

O “poder emana do povo”, esse é um princípio assente na Constituição Federal. O poder será exercido por representantes eleitos ou diretamente, o que revela a real indicação, da Carta constitucional, da participação popular nos mecanismos do poder. A democracia inspirada pelo texto constitucional não é a democracia representativa clássica, ou seja, não se realiza somente na simples escolha de representantes para ocupar as funções públicas. Ela envolve a idéia de participação popular. Destarte, essa é a indelével concepção que brota em nosso Estado.

O princípio da participação popular exige, portanto, uma realização mais efetiva da soberania popular. Essa efetividade não se concebe somente com a eleição de representantes, periodicamente, ou de outra maneira, com o exercício do voto; mas de modo a realizar o exercício direto de funções públicas pelo povo e das decisões democráticas.

¹⁹ MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. São Paulo: Martin Claret, 2002, p. 168-169, Livro XII.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Teoria geral do estado*. São Paulo: Saraiva, 2000.
- AIETA, Vânia Siciliano. *A infidelidade partidária como lesão à democracia: a perda do mandato eletivo*. Tese de doutorado em direito. PUC/SP, 2003.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1999.
- ; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Saraiva, 2001, v. 2.
- BERSTEIN, Serge. Os partidos políticos. In: RÉMOND, Rêne (Org.). *Por uma história política*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.
- BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*. Brasília: UnB, 2000.
- BOLLÉME, Geneviève. *O povo por escrito*. São Paulo: Martins Fontes, 1988.
- BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. *História constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- BORJA, Rodrigo. *Derecho político y constitucional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. São Paulo: Saraiva, 2003.
- BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. In: CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lobo. *Constituições do Brasil*. São Paulo: Atlas, 1998.
- BRASIL: Emenda Constitucional n. 6, de 23 de janeiro de 1963. In: CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lobo. *Constituições do Brasil*. São Paulo: Atlas, 1998.
- BRASIL. Ato Institucional n. 1, de 9 de abril de 1964. In: CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lobo. *Constituições do Brasil*. São Paulo: Atlas, 1998.
- BRASIL. Preâmbulo da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937. In: CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lobo. *Constituições do Brasil*. São Paulo: Atlas, 1998.
- BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil – promulgada a 16 de julho de 1934. In: CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lobo. *Constituições do Brasil*. São Paulo: Atlas, 1998.
- CHACON, Varmireh. *História dos partidos políticos brasileiros*. Brasília: UnB, 1998.
- CHARLOT, Jean. *Os partidos políticos*. Brasília: UnB, 1982.
- CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia*. São Paulo: Cortez, 2001.
- COMPARATO, Fábio Konder. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- DEMO, Pedro. *Participação é conquista*. São Paulo: Cortez, 1999.
- DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário de língua portuguesa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega, 1974.
- GARCIA, Maria. Voto. In: *Enciclopédia do direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, v. 2.
- . A democracia e o modelo representativo. In: *Democracia, hoje: um modelo político para o Brasil*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Nova Cultural, 1997, (Coleção Os Pensadores).
- JELLINEK, Georg. *Teoria general del estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- LUCAS, Randolph. *Democracia e participação*. Brasília: UnB, 1985.
- MELO, Monica. *Plebiscito*. Referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular. Porto Alegre: Fabris, 2001.
- MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueredo. *Direito de participação política*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.
- PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: Nova Cultural, 1999, (Coleção Os Pensadores).
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.