

Poder representativo e participação popular

JOSAPHAT MARINHO

Na elaboração constitucional, um dos pontos culminantes é o delineamento do regime representativo. Definir a forma de delegar poder, por meio de eleição, requer, antes de tudo, justa medida. Não basta a outorga, a delegação. É necessário que o representante seja investido de competência real e de duração certa, sem que anule a fonte permanente de poder, que reside no representado. Estabelece-se entre os dois como que um sistema de vasos comunicantes, cuja sorte depende do equilíbrio de suas respectivas funções. Se um dos vasos se dilata, em excesso, prejudica a comunicação com o outro e lhe perturba as atividades específicas.

Não é fácil traçar o modelo desse regime, em que duas forças concorrem ao exercício do mesmo poder. Cresce a dificuldade porque as constituições hodiernas, embora mantendo e até aperfeiçoando o mecanismo representativo, tendem a ampliar a participação do povo nas decisões políticas. Em consequência, os mandatários, no Executivo como no Legislativo, sobretudo neste, quanto eleitos pela vontade popular, não agem com exclusividade. Vale dizer: não detêm poder soberano, que as constituições reservam ao povo. A este é assegurado intervir nas deliberações do governo ou da legislatura, para lhes transmitir a vontade ou a aspiração comum do meio social. Enfim: práticas da democracia direta passam, gradualmente, a vigorar na democracia representativa, aumentando o concurso do povo nas ações do Estado.

Dentro dessa linha, as constituições, ora aludindo o poder, ora a soberania, ou usando ambos os vocábulos, declaram, geralmente, que a fonte da autoridade política é o povo. E organizam o regime representativo, com as peculiaridades de cada sistema de governo (Espanha, art. 1º, n.2; Itália, art. 1º; México, art. 40; Portugal, art. 111, Brasil, art. 1º 1º). Alguns textos constitucionais merecem realce pelo estilo com que combinam a força do povo

com a valorização do regime representativo. A Constituição da França enuncia que "a soberania nacional pertence ao povo, que a exerce por seus representantes e mediante o referendun" (art. 3º). A Constituição da República Federal da Alemanha afirma que "o poder estatal dimana do povo" e "é exercido por meio de eleições e de plebiscitos e por órgãos especiais investidos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário" (art. 20, nº 2). A Constituição Soviética, de 1977, também situa o poder no povo, que o exerce "por intermédio dos Sovietes de Deputados Populares, fundamento político da U.R.S.S" (art. 2º). Em princípio, portanto, de acordo com esses textos, a soberania popular exercita-se por órgãos políticos definidos na engrenagem do Estado.

Mas as constituições novas alargam, por igual, a participação do povo no processo político e administrativo, além dos instrumentos tradicionais dos Poderes. Autorizam ou asseguram sua intervenção nos negócios do Estado e nas deliberações legislativas, por ação direta do cidadão ou de instituições sociais e profissionais (Portugal, arts. 112, 9º, b, 56, d, 118; Espanha, arts. 105, a, 131, nº 2; União Soviética, arts. 5º, 8º, 9º, 48). A Constituição de Portugal estabelece que a "participação direta e ativa" dos cidadãos na vida política é "condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático" (art. 112). A da União Soviética prescreve que "as questões mais importantes da vida do Estado são postas à discussão e votação de todo o povo" (art. 5º). Embora a validade efetiva de tais normas dependa de prática regular, a aceitação delas vale como inspiração de mudanças institucionais.

O projeto da Comissão de Sistematização, embora sem método, é rico de normas nessa direção. São conceituosas umas, as que definem o Estado como "instrumento da soberania do povo" (art. 3º) ou o declaram "submetido aos designios" deste (art. 5º). Outras indicam diretrizes, a exemplo a que considera "tarefa

fundamental" do Estado "assegurar a participação organizada do povo na formação das decisões nacionais" (art. 6º, II). Ainda dessa natureza são as determinantes de medidas destinadas a garantir tal participação, inclusive "dos movimentos sociais organizados", na administração pública e no planejamento das ações de governo (art. 17, VII). Tem índole idêntica a regra que defere a cada cidadão "participação igualitária no processo cultural" (art. 385), ou a que lhe garante "o direito de iniciativa legislativa" (art. 121). No capítulo "da soberania popular", o projeto repete conceitos sobre o poder do povo (arts. 23 e 26) e enuncia formas de ser exercido (art. 25). Refere, então, a "consulta plebiscitária na elaboração da Constituição e de suas emendas". Menciona o "direito de iniciativa na elaboração da Constituição e das leis". Aponta o "sufrágio universal, secreto e igual, no provimento das funções de governo e legislação". Cogita de "participação organizada da sociedade na designação dos candidatos a membros da Defensoria do Povo". Prevê "ação corregedora sobre as funções públicas e as sociais de relevância pública". E inclui a "obrigatoriedade de concursos públicos nas funções de jurisdição e administração", entre os meios de exercício da "soberania popular".

Essa tendência de valorizar o cidadão e o povo é geral e forte nas democracias de hoje, além de justa. Para corresponder a uma realidade, porém, sobretudo para ser útil ao povo, é imprescindível que tais normas sejam melhor ordenadas e sintetizadas. Será convenientemente menos princípios genéricos e mais clareza e objetividade. Do contrário, o povo não terá efetiva participação nos negócios públicos, e a função representativa de deputados e senadores e o papel dos partidos decairão de utilidade e importância. E em prejuízo da democracia.

Josaphat Marinho é jurista e ex-senador pela Bahia