

Democracia Direta e Ação Popular*

Dalmo de Abreu Dallari

Dalmo de Abreu Dallari é professor da Faculdade de Direito da USP.

Publicado em: 04/10/2005

Até mesmo as vias judiciais, que devem ser usadas para a garantia dos direitos de todo o povo, vêm sendo utilizadas para impedir essa democratização das práticas políticas

Uma sociedade só será verdadeiramente democrática se o povo participar efetivamente das decisões dos assuntos de interesse comum. Isso foi reconhecido e afirmado por notáveis filósofos políticos da Antigüidade e pelos que, nos séculos dezessete e dezoito, apontaram os caminhos para que o absolutismo dos reis e os privilégios dos aristocratas fossem substituídos por governos democráticos. A convicção predominante era que a organização e o governo da sociedade deveriam fundar-se em princípios democráticos, mas as circunstâncias da época, quando os meios de comunicação e de locomoção eram ainda muito precários, não permitiam que o povo participasse diretamente de todas as decisões políticas. Por esse motivo foi criada a forma representativa, que passou a ser o padrão dos governos democráticos. Mas logo se viu que, seja qual for o lugar, os representantes eleitos pelo povo muitas vezes tomam decisões muito diferentes daquelas que o povo adotaria em decisão direta, chegando mesmo a tomar decisões opostas à vontade e aos interesses do povo.

Tendo em conta as inevitáveis imperfeições do sistema representativo e, a par disso, considerando que os recursos de comunicação e mobilização disponíveis em nossa época permitem que o povo tenha participação direta no processo de tomada de decisões, as modernas Constituições procuram conjugar

as instituições da democracia representativa com mecanismos de participação direta do povo, dando a este a possibilidade de expressar sua vontade e de influir nas decisões. Essa inovação, extremamente importante para a efetivação da democracia, foi acolhida pela Constituição brasileira de 1988 e é um de seus pontos mais positivos. Com efeito, diz a Constituição, no artigo 1º, que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente". O que vem acontecendo, entretanto, é que por vários motivos, entre os quais se inclui a resistência dos representantes políticos e das elites políticas tradicionais à maior participação do povo, a aplicação das normas constitucionais e das leis relativas à prática da democracia direta vem sendo dificultada ou impedida.

Até mesmo as vias judiciais, que devem ser usadas para a garantia dos direitos de todo o povo, vêm sendo utilizadas para impedir essa democratização das práticas políticas.

Isso é o que vem ocorrendo agora em São Paulo, numa situação concreta.

Visando dar efetividade à participação direta do povo, determinada pela Constituição da República, a Lei Orgânica do Município de São Paulo dispôs que em cada área administrativa em que se dividir o Município haverá um Conselho de Representantes do povo, eleito pela população, tendo como atribuições participar do processo de planejamento municipal, da

fiscalização da execução do orçamento, das revisões do Plano Diretor da cidade e de sua implementação, podendo ainda encaminhar representações ao Executivo e à Câmara Municipal, a respeito de questões de interesse do povo.

Para dar sentido prático a essas disposições, foi proposto na Câmara Municipal um projeto de lei dispendo sobre a criação, composição, atribuições e funcionamento dos Conselhos de Representantes. O projeto foi aprovado e, afinal, convertido na Lei Municipal número 13881, de 30 de Julho de 2004, o que foi recebido com muita alegria por pessoas e entidades que, sem deixar de reconhecer e respeitar a autoridade dos representantes eleitos para a Câmara Municipal e a Chefia do Executivo, querem contribuir para que o povo tenham maior influência nas decisões.

Surpreendentemente, quando já se preparava a eleição dos membros dos Conselhos, convocada para o mês de Abril deste ano, o Ministério Público estadual solicitou e obteve no Tribunal de Justiça do Estado uma decisão liminar, suspendendo o processo eleitoral. São surpreendentes a proposta e a decisão, sobretudo porque o exame do pedido e de seu embasamento jurídico, bem como a fundamentação da concessão da liminar, demonstram que houve evidente equívoco, por desconhecimento ou incompreensão dessa nova e democratizante inovação constitucional, que é a exigência da prática de democracia direta ao lado da representativa.

Com efeito, para obstar a eleição tomou-se por base um dispositivo constitucional que dá ao Chefe do Executivo a iniciativa exclusiva de projetos de lei criando órgãos, cargos e funções na Administração Pública. Ora, o Conselho de Representantes não é órgão da Administração e os seus membros não ocupam cargo ou função pública, no sentido técnico da expressão.

A própria lei criadora desse instrumento de democracia direta deixa isso bem claro quando, no artigo 1º, define o Conselho de Representantes como "organismo autônomo da sociedade civil". É o povo organizado, fora do aparelho do Estado, que manifesta sua vontade, influi sobre as decisões políticas e exerce controle, atuando junto às instituições formais de governo e administração. É inconstitucional impedir o povo de exercer esse direito.

**Artigo publicado originalmente no jornal Gazeta Mercantil, de 30/09/2005.*