

Soberania Popular e Participação Política Contidas

Jair Eduardo Santana
Mestre em Direito do Estado (Puc / SP)
Professor em cursos de pós-graduação. Atua na capacitação
de servidores públicos das três esferas de governo
Magistrado de Entrância Especial

Ninguém desconhece as amplas dimensões que a Constituição Federal de 1988 emprestou à soberania popular. De todos é sabido também que -perseguido tendência universal- o Brasil hoje se auto-proclama, mais do que nunca, Estado essencialmente *democrático*.

Enquanto, de uma parte, a designação de representantes eleitos integra a *democracia indireta*, de outro lado, os mecanismos de atuação democrática direta se alocam, ajuntando-se àquela espécie, na chamada *democracia mista* ou *semidireta*.

A corporificação e efetividade de dois dos mecanismos da democracia direta, o referendo e o plebiscito, não dependem necessariamente da atuação do ente central, a União, como poderá parecer a muitos. Em outras palavras, quer-se dizer que a utilização do referendo e do plebiscito, enquanto instrumentos de participação política não estão submissos unicamente à emanação de ato legislativo *nacional*.

É que esses mecanismos *corretivos da democracia indireta* têm aplicação nos diversos *planos* do poder político (Estados-Membros e Municípios).

No âmbito nacional, há diversos projetos tramitando perante o Congresso para disciplinar o assunto, bem o sabemos. Porém, muito incerto e sombrio são o destino e sucesso de tais atos daquele Parlamento, atualmente mais preocupado com outras questões nacionais.

Mas as Unidades da Federação e os Municípios, como dissemos, não dependem dessa lei do Congresso Nacional para dar efetividade àqueles citados instrumentos da democracia participativa.

Assinale-se, fazendo-se um parêntese e por precaução, tratar de *lei ordinária* aquela reclamada pelo artigo 14, "caput", da Carta Política de 1988, apesar de vezes abalizadas sustentarem o contrário.

Tornando ao tema central, não se poderá dizer que somente a União detém competência para legislar sobre o assunto, porque pertencente ao quadrante *eleitoral* (art. 22, I, 5ª figura, da Constituição Federal). Nesse particular, haverá que se distinguir o exercício do sufrágio com *eleição* do exercício do sufrágio com mera *votação*. Bem poderá haver *votação sem eleição*, como é o caso do referendo e do plebiscito. Se assim o é, a competência da União para o trato da matéria somente poderá ser relativa a aspectos que digam respeito a temas de sua atribuição, parelhando-se seu atuar à divisão do poder político estatal.

Veja-se que para o exercício do referendo e do plebiscito não há eleição, mas simples votação. A matéria, então, não pertence ao domínio do Direito Eleitoral.

A Constituição Federal diz que a soberania popular será exercida (i) pelo sufrágio universal e pelo voto igual, direto e secreto, e, “nos termos da lei”, mediante (ii) plebiscito, (iii) referendo e (iv) iniciativa popular.

Verifica-se que apenas o primeiro caso se refere à eleição propriamente dita, com designação ao poder político dos representantes eleitos. As demais hipóteses não cuidam de eleições. A iniciativa popular (iv) é tão somente uma capacidade legitimadora atribuída aos próprios destinatários da norma jurídica para desencadear o procedimento de sua elaboração.

O plebiscito (ii) e o referendo (iii), de sua vez, não se resumem ou se confundem com atuação deflagradora de leis ou tampouco com a escolha de representantes; referem-se, grosso modo, à ingerência direta nos comandos governativos. Parece-nos claro que os assuntos de governo postos em decisão pelas vias do plebiscito e do referendo devem guardar relação com o núcleo das competências legislativas e materiais de cada ente político. Assim, o Município promove a realização de plebiscito e referendo quanto a assuntos de sua competência, o mesmo ocorrendo com os Estados e a União.

Principalmente por isso é que entendemos que a veiculação da “lei” reclamada pelo “caput” do artigo 14 da Constituição Federal também esteja afeta a idêntico raciocínio.

Aqueles que imaginarem o contrário, por coerência e lógica, não poderão admitir que a iniciativa popular (terceiro instrumento da democracia participativa, previsto na Constituição de 1988, ao lado do referendo e do plebiscito - art. 14, inciso III) tenha seus contornos lapidados em legislações estaduais e municipais. Isso seria inconcebível, nos parece, notadamente porque tal via, além de expressamente prevista em Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, vem sendo trilhada por tais entes políticos para tratar de

assuntos afetos à sua competência legislativa, constitucionalmente assim consagrada.

Não nos toca aqui, por razões evidentes, discutir a abrangência e destinação do referendo e do plebiscito, mas o fato é que -partindo da premissa segundo a qual os Municípios e Estados da Federação têm competência para legislar sobre a matéria- a ausência de fruição efetiva da soberania popular não pode ser debitada exclusivamente ao Congresso Nacional, mas também aos Estados e aos Municípios.

Nota-se atualmente uma tendência descentralizadora das tarefas enfeixadas em mãos do poder político central, rumando-se para uma municipalização de assuntos que jamais se imaginou delegar ao ente periférico. Esse fenômeno não poderá, por certo, relegar a segundo plano, além de outros fatores importantes, a implementação dos instrumentos democráticos previstos e enclausurados na Constituição Federal de 1988, sob pena de continuarmos com a soberania popular e a participação política contidas apenas no papel e na mente de alguns.

Jair Eduardo Santana