

# INICIATIVA E DECISÃO POPULAR

Renato Janine Ribeiro<sup>(1)</sup>

Em memória de  
Luiz Roberto Salinas Fortes

**RESUMO:** *O abismo existente entre os eleitos e seus eleitores é um dos problemas mais graves da política brasileira, tornando frágeis as instituições que temos. Para modificar esse quadro, a nova Constituição precisa acolher o princípio de iniciativa popular para a legislação (ordinária e constitucional). Mas é preciso ainda mais: que o povo seja consultado em plebiscito, para resolver impasses entre o Legislativo e o Executivo, e em referendo, para decidir questões temáticas de maior importância (proteção ambiental, aborto etc.). A consulta popular também deveria ser sistemática na vida política municipal.*

**ABSTRACT:** *The gap between the elected and their voters is one of the most serious problems of Brazilian politics, making our institutions vulnerable. To change this picture, the new Constitution must welcome the principle of popular initiative for the legislation (both ordinary and constitutional). But only this is not enough. People must be consulted through "plebiscitum" in order to solve the deadlock between Legislative and Executive, and through referenda to decide on thematic questions of higher importance (environmental protection, abortion, etc.). Referenda should also be systematic in the municipal political life.*

O regime político vigente no Brasil pretende ser uma república representativa. E no entanto, em raros países do mundo ocidental desenvolvido — no qual nosso país se mira —, há descompasso tão grande entre os representantes e seus eleitores, entre os políticos e o povo, entre os mandatários e o suposto soberano. Esse hiato, que favorece a constituição dos partidos enquanto *classe política*, ao mesmo tempo faz com que esta última seja extremamente fraca, e seus heróis tenham memória curta. O que resta hoje, por exemplo, da lembrança de Tancredo Neves, dos seus famosos "*ideais*" que iam ser herdados e defendidos pela Nova República? Se a tragédia pessoal contribuiu para fazê-lo herói, e mesmo mártir, nisso também teve parte o vazio de seus ideais, a vagueza de suas promessas: tela branca a admitir tantas imagens, tantas projeções. Não é casual a pouca memória histórica que marca a nossa política, ao contrário, por exemplo, da francesa

---

(1) *Professor-assistente-doutor do Departamento de Filosofia da FFLCH-USP. Secretário-adjunto da Associação Nacional de Pós-Graduação em Filosofia.*

(na qual o gaullista é também bonapartista, o giscardiano orleanista etc.) ou da argentina (na qual a escolha partidária por Perón implicava uma opção histórica por Rosas); não é casual que, a cada momento, a política brasileira pareça apontar para um possível começo radical, a descartar magicamente condicionantes anteriores; não é casual, enfim, que esse corte do povo tanto com a história do País quanto com os seus representantes, que ele não vive como sendo dele, favoreça as intervenções militares, sempre no horizonte: que multidão há de se juntar na praça, para barrar o caminho aos golpistas, quando a democracia política parece incapaz até mesmo de superar a miséria absoluta de boa parte dos possíveis cidadãos?

O problema crucial, então, se queremos sair da alternância democratização limitada/intervenção militar, está em diminuir essa distância entre representados e representantes. Proposta comedida, que está muito longe de ser revolucionária, pois apenas pretende, ao contrário, dar condições aos despossuídos de ingressarem na cidadania e, assim, de utilizar os canais políticos para exprimirem reivindicações e exigências que, de outro modo, só têm a violência por via<sup>(1)</sup>. Não se ignora que essa distância não se resolve por simples fórmulas políticas — ela tem razões estruturais, na economia, e em nossa posição dominada no contexto mundial do capitalismo. Mas uma constituição deve propor mecanismos *políticos* através dos quais a cidadania se manifeste, e o viver social se consolide: é com base nesta aposta, frágil, que algumas idéias e propostas podem ser formuladas.

A mais grave ameaça à atual democratização está na distância entre o povo soberano e os governantes de fato. A crise econômica, a possibilidade de intervenção militar só têm sentido face a esse pano de fundo de um povo constantemente afastado (desinteressado, mesmo) da cena política. “*Bestializado*”, caracterizou-o Aristides Lobo perante a proclamação da República; e, ainda hoje, se comparado com o argentino ou o chileno (referências obrigatórias nesta parte do mundo), singularmente despolitizado. Nisto há que levar em conta dois fatores:

a) em primeiro lugar, uma longa tradição faz parte notável do

---

(1) Como vemos no conhecido trabalho de José Álvaro Moisés e Verena Stolcke, interpretando os quebra-quebras de trens enquanto movimentos de protesto popular.

povo brasileiro esperar, da política, apenas uma forma a mais de redenção, de salvação. A pólis não é cidade deste mundo, é uma variante (quando boa) da utopia, ou da terra sem mal, ou do paraíso. Sabe-se que no Ocidente, junto com a teoria da causalidade, cresceu também a convicção de que a ação humana é livre e responsável, — de que, mais ou menos como há uma causalidade nos fenômenos físicos (se  $x$ , então  $y$ ), também haveria uma *certa* causalidade, mais limitada, nos fenômenos humanos e sociais (tal ação produz determinados resultados, sendo o agente livre na sua escolha e *por isso* responsável de seus efeitos). Ora, esse modelo não serve, à maior parte do eleitorado brasileiro, para viver a política. Esta é vivida com base num padrão que vem da fé religiosa (que promete o milagre, ou a salvação, e baseando-se está menos nas obras do que na intenção presumidamente boa) e também da loteria (que, entre o valor irrisório da soma apostada e o valor enorme do prêmio esperado, instaura enorme descompasso). Há razões para isso. Numa economia norteada para a exportação, quem pode prever que resultados terá a ação, por mais ponderada e responsável que tente ser? E para quem sofre a miséria, absoluta ou quase, de que adianta querer economizar, melhorar de vida, se um aumento de preços, ou a doença, decorrência da subnutrição, pode furtar-lhe o esforço de anos?

Nos atos do cidadão de um país assim dominado, a parte que depende da *virtù*, da ação humana deliberada e esclarecida, se reduz a bem pouco, enquanto aumenta extraordinariamente a que depende da *fortuna* — a que depende da dependência. Também em nossa prática de docentes e pesquisadores: os projetos governamentais de valorização da universidade são, em meses, corroídos pela inflação, ou pela necessidade de gerar excedentes exportáveis; e, se assim os professores universitários, parte da classe média necessária ao País para a independência científica, se vêem frustrados em seus planos, — o que dizer então da enorme massa de pobres e miseráveis? Daí que a teoria da causalidade, ou a da responsabilidade, tenha pouco sentido — e restem as soluções mágicas: a política salvadora (Tancredo, ou Sarney no Plano Cruzado, há de salvar o País) ou lotérica (lamento que votei no candidato *errado*: o que perdeu a eleição).



Em 1963, um plebiscito decidiu pelo fim do regime parlamentarista de governo.

Mas esta constatação não pode servir, o que seria infame, para acusar as classes mais exploradas de responsáveis pela nossa debilidade política. Porque há um segundo fator:

- b) os representantes têm muito interesse em *manter a despoliticização popular*. Não precisamos recordar como, na campanha para a Constituinte, os meios de comunicação e os maiores partidos se furtaram a uma discussão de idéias.

Pensemos, antes de mais nada, no que significa a *representação*, historicamente. Nas cortes e parlamentos medievais, a representação dos comuns (ou terceiro estado) não é exatamente uma conquista popular contra o poder do rei e dos nobres. Ela resulta, por um lado, de procurarem os reis um aliado, nos burgos, contra a nobreza feudal; a própria monarquia francesa se manterá, até o fim do século XVIII, enquanto tiver na burguesia um apoio, e não um inimigo. E resulta, por outro lado, de procurarem os reis e seus Estados consolidar a co-

brança de impostos e o controle político: a melhor via para isso consiste em convocar representantes, que tomarão ciência das necessidades do reino e por isso não terão como negar assentimento à tributação. Se os burgos e condados estão representados no Parlamento, se são informados do *estado do Reino*, como recusarão o imposto? O Parlamento medieval, especialmente o inglês, tem na sua câmara baixa uma casa de assentimento; se ele chega a depor reis (Eduardo II em 1327, Ricardo II em 1399), é a mando dos lordes; daí que certos burgos peçam para não mais eleger deputados, assim esperando ter a dispensa do tributo. É moderna a idéia de que a representação é democrática, pois nos tempos medievais ela se prende mais à responsabilização dos governados face a um governante que assim melhor os controla. Para tornar-se democrática, a representação precisa estar vinculada a outra idéia de soberania, que não residirá mais em Deus ou no príncipe, porém, no povo; e, ainda, a outra idéia de *transmissão* da soberania, agora reputada inalienável:

o povo pode delegar poder, mas apenas por um tempo ou para um mandato específico — não poderá alienar a soberania, como nas teorias medievais e ainda modernas do contrato social ou político.

A representação, portanto, só é democrática na medida em que permanece submetida à soberania popular. Ora, como principiam as nossas constituições republicanas?

*“Todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido”*: o povo é fonte do poder, mas não pode exercê-lo diretamente. Proclama-se a soberania popular, mas a ela se soma, reduzindo-a, a representação nos dois poderes eleitos, Executivo e Legislativo, e no Judiciário, que se preenche por cooptação. A democracia representativa, temos de reconhecer, é dentre os regimes existentes o que maior liberdade concede ao cidadão e maior participação ao eleitor; no Brasil, porém, esse modo de ver a política pouco mais significa do que fazer do povo o avalista *a priori* de uma política que ele não tem como controlar.

Exercer o poder em nome do povo significa romper com a tradição da monarquia e, para além dela, do direito divino. Antes das repúblicas, o rei era fonte da lei e da justiça: em seu nome se faziam leis, se distribuía justiça; e isso, em certas épocas, na medida em que o monarca representava Deus. Com as rupturas revolucionárias, faz agora duzentos anos, passaram a lei e a justiça a ter por fundamento a

vontade popular. A mudança é notável, e sustenta o que conhecemos por democracia. Para além das diferenças de opinião, e dos sentidos contraditórios que se dão a esse regime, algo parece tangível na prática ocidental: é que na democracia o velho fundamento da política monárquica, o ideal de uma *iustitia* cristã (que estabelecia a desigualdade entre os homens), cede lugar à convicção de que a legitimidade política decorre da *vontade* popular. Em outras palavras: se a política precisar ser justa, se leis e governos só forem legítimos quando agirem segundo a justiça, inevitavelmente teremos que recorrer a alguém que defina esta última — papa, rei, aiatolá, partido; e com isso se esvai a democracia enquanto forma de vida, enquanto rumo para solução de antagonismos, para a conversão do confronto em conflito. Tanto faz, deste ângulo, que a justiça em questão seja a vitória do proletariado na luta de classes, ou a justiça social definida pela Igreja, ou, em passado mais remoto, a *iustitia* medieval, na qual cada estamento ocupava posição designada por Deus: o regime que se justifica na justiça, com todas as suas possíveis qualidades, perde a âncora na consciência popular. Partindo de uma crítica à ideologia, por exemplo, é inevitável o marxismo negar que a consciência popular seja o metro da vida política. E no entanto que metro pode haver, se não este, se quisermos substituir a violência pela solução conversada entre as consciências? O caminho que o pensamento ocidental montou foi, então, o de uma corrente filosófica pouco conhecida, implícita na opção democrática: a do nominalismo. Essa linha filosófica, que teve em Guilherme de Occam e Thomas Hobbes dois expoentes, entre outras teses entende que Deus governa o mundo não por ser bom, ou justo, ou sequer por ter-nos criado (tudo isso são meras suposições — o que sabemos das qualidades de Deus, o que podemos conhecer d’Ele?), — mas porque tem força e poder sobre nós. Conhecê-Lo é impossível, só resta então obedecer-Lhe. Ao homem não compete perscrutar as razões de Deus, mas apenas acatar a Sua vontade; já é muito conseguir apreendê-la. Esse irracionalismo bem mitigado — ou melhor: essa idéia de que a razão humana não espelha a ordem do mundo — acabará sustentando uma política que não pretende ser *a* justa, ou *a* científica, mas simplesmente escorar-se na preferência a mais repartida. Se a consciência humana pode medir-se numa justiça ou ciência a ela superior, então é possível haver a política justa ou científica; mas, se não existirem essas instâncias, o que nos resta são as vontades, consciências feitas voz, e não será mais possível fazer o bem, aos homens, *contra* os próprios homens.

A vontade do povo, contudo, bem pouco se manifesta em nosso país. Para além da fraude eleitoral, temos no Brasil um problema sério:

a falta de legitimidade das instituições políticas brasileiras.

Porque, embora o eleitorado compareça na data de lei, tangido pela multa, que importância dá ele a esse voto? Este não chega a constituir um investimento na via política. E os políticos, por sinal, fazem o possível para que assim continue sendo — a começar pelo nome absurdo com que se autodefinem, “*a classe política*” quando no seu próprio interesse deveriam dizer-se representantes, diluídos nas classes a quem representam, em vez de um grupo com interesses comuns e que se autoprotege. Exemplos dessa não-legitimidade temos no voto obrigatório, sem o qual o nosso nível de abstenção certamente superaria o europeu (20 a 40%), o norte-americano (60%) e talvez chegasse aos 80% da Colômbia<sup>(1)</sup>; e na boca-de-urna, isto é, o fato de que muitos eleitores dão o voto ao deus-dará.

Como mudar essa atitude?

No quadro de uma Constituição política pouco ainda pode ser feito — é preciso uma longa luta para se chegar a uma mudança efetiva — porém pelo menos deve ser iniciado um processo. É preciso que a consulta eleitoral adquira sentido, e que não seja apenas a forma de designar pessoas para empregos ou cargos de poder. As formas de iniciativa popular abrem espaço para isso, e por esta razão são importantes as emendas que garantem, a uma fração do povo, o direito de remeter projetos de lei ou mesmo de alteração constitucional ao Congresso ordinário. A mobilização em torno de tais propostas é um aprendizado cívico, mostrando, aos cidadãos, que uma via política, pacífica portanto, é capaz de canalizar suas esperanças, e o seu desespero. A cidadania só funcionará, no Brasil, se incorporar a possibilidade de mudanças. Porém, é preciso mais que isso. Não basta que uma parte do povo possa *propor*.

---

(1) Contudo, é bom notar que a supressão imediata do voto obrigatório, embora desejável do ponto de vista conceitual (porque daria ao sufrágio o sentido de direito, e não mais de ônus), seria negativa: nas grandes cidades seria grande a abstenção do eleitorado, enquanto nas aglomerações menores os poderosos obrigariam seus dependentes a ir votar. O voto se tornaria facultativo nos centros de oposição, enquanto, de fato, continuaria obrigatório nos currais e grotões.

É necessário que o povo possa *decidir*. E para tanto certas decisões têm de ser tomadas, não pelos poderes constituídos, mas pelo próprio povo. Isto se fará incluindo o plebiscito e o referendo entre os procedimentos regulares da política brasileira. A Constituição de 1946 foi a única<sup>(1)</sup> a prever plebiscito, e para um só caso — o de alterações no território dos estados — que não chegou a ocorrer; é verdade que, na sua vigência, um plebiscito derrocou em 1963 a emenda parlamentarista, e restabeleceu os poderes do presidente da República. Além disso, via de regra plebiscitos encerram o processo pelo qual um município se constitui; e isso é tudo o que temos, na tradição brasileira, de consultas populares temáticas. Necessitamos de mais do que isso.

Necessitamos de uma participação *permanente* do eleitorado no processo político, rompendo com sua posição simbólica de avalista quadrienal de poderes que lhe escapam; poderíamos fazê-lo adaptando procedimentos vigentes na França e na Itália<sup>(2)</sup>. Nesses dois países chama-se o eleitorado a responder, *sim* ou *não*, a determinadas questões. O plebiscito é mais solene e diz respeito a temas fundamentais da vida política ou da Constituição:

- monarquia ou república (Itália, 1946);
- parlamentarismo ou presidencialismo (Brasil, 1963, o único que tivemos em escala nacional).

Poderia servir para resolver as graves crises políticas. Porque tudo indica que se manterá o presidencialismo, se não na União, certamente nos estados e municípios<sup>(3)</sup>, e isso, quando outras razões faltassem, porque o povo prefere esse regime; possivelmente por ter crença no homem providencial, e certamente por descrença no parlamentar; e no presidencialismo o conflito entre Executivo e Legisi-

---

(1) É verdade que a Carta outorgada de 1937 também previa o plebiscito, mas no quadro autoritário — para não dizer fascista — de recurso final e definitivo do presidente contra as demais instituições existentes (artigos 174 e 187).

(2) A Suíça é ainda mais radical, porque nesse país as leis não entram em vigor antes de sancionadas pelo povo; há, portanto, vários referendos por ano.

(3) Foi o que aconteceu no Brasil durante o parlamentarismo de 1961-63: o Ato Adicional que privou João Goulart dos poderes executivos deixou em aberto a questão do regime dos estados, e a legislação posterior proibiu, taxativamente, a adoção do sistema parlamentar em nível municipal.

vo é quase inevitável, com a única exceção dos Estados Unidos, especialmente se a liberdade de organização partidária (conquista importante) e o voto proporcional (o que melhor espelha os matizes da opinião) tornarem impossível a existência de um partido majoritário no Parlamento. Outro fator a incentivar conflitos é que provavelmente o presidente e os parlamentares serão eleitos em datas distintas, para mandatos desiguais: disposição irresponsável, pela qual já pagamos muito caro em 1961. O conflito assim se torna institucional, a convidar golpes de Estado, como o de Luís Bonaparte contra a Assembléia francesa (1851), ou o do Exército chileno, infelizmente apoiado no Parlamento, contra o presidente Salvador Allende (1973).

Um plebiscito seria a melhor saída: em caso de impasse grave entre os dois poderes eleitos, o povo soberano arbitraria pelo voto, decidindo se destitui o presidente ou dissolve o Legislativo, realizando-se, é óbvio, novas eleições para o poder demitido. O mesmo valeria para os estados e municípios, e assim, em vez dos desgastantes processos de impeachment, que nunca dão em nada (sendo mera tradução, em filigranas jurídicas, de disputas mais importantes), teríamos, para os conflitos políticos mais sérios, uma solução prática e democrática.

O referendo diria respeito a questões mais precisas. Por exemplo, nele os cidadãos decidiriam sobre o divórcio, o aborto, a proteção da natureza, a política econômica ou salarial, em suma, qualquer assunto constitucional ou de legislação. Trata-se de temas que o mais das vezes não correspondem a divisões partidárias precisas: porque, quando voto num deputado, que esperança tenho de que ele represente com exatidão minhas convicções sociais, econômicas, filosóficas e humanas? Assim, o referendo permite uma injeção de sangue novo, de idéias diferentes, na organização legislativa. E, se por um lado ele poupa os partidos de tomarem posição programática sobre temas que não são estritamente políticos (aborto, divórcio, por exemplo), permitindo que o povo os decida livremente, por outro ele faz com que os eleitores exijam mais de seus deputados, de quem cobrarão posições mais coincidentes com as suas. E deve, o referendo, ser feito por iniciativa popular (ou do Executivo ou do Legislativo, está claro): na Itália, um milhão de eleitores fazem que vá a referendo qualquer projeto de lei ou revogação de uma lei já vigente. Num país como o Brasil, no qual há tendência a os membros dos poderes constituídos confundirem o mandato com patrimônio pessoal, o referendo efetivaria um controle mais democrático da atividade legislativa.

Talvez se pudesse pedir mais que na Itália — 2 ou 3 milhões de assinaturas — e exigir dos projetos que aumentassem despesas estatais uma definição precisa quanto à origem dos recursos necessários. Essa exigência, que coíbe a demagogia e a irresponsabilidade, existe na Constituição do Liechtenstein, inspirada na suíça. Finalmente, os referendos poderiam existir em todos os níveis da política, federal, estadual e municipal.

Especialmente no plano municipal: sabe-se que a tradição política brasileira fundava-se nos municípios, até o Ato Adicional de 1834 que, dando legislativos às províncias, de golpe reduziu os poderes das organizações políticas menores. E com freqüência oradores vêm defender o municipalismo, como alternativa ao centralismo e autoritarismo do Estado brasileiro. Infelizmente, porém, esse municipalismo geralmente se reduz ao pedido de mais recursos para o município, ou seja, ao pedido de uma fatia maior do butim arrancado ao contribuinte, sem se cogitar qualquer alteração na forma pela qual esse dinheiro vai ser aplicado, e gerida a vida política; ora, o que deve ficar claro é que no direito constitucional que estamos considerando não estão presentes apenas os três poderes constituídos (Legislativo, Executivo, Judiciário), ou os três níveis de organização política (União, estados, municípios), mas estes *diante do povo*, soberano que lhes confere mandato. Por isso a relação entre eles não é somente técnica, é política. E, no caso dos municípios, a dimensão demográfica e/ou geográfica da maior parte deles permite propor que neles se revigore a vida política com maior eficácia. Projetos controversos, ou a própria lei orçamentária, podem ser discutidos em praça pública, e depois levados a votação — em urna, em data marcada e escrutínio controlado, normalmente, pela Justiça Eleitoral, sendo facultativo esse voto.

Parte disso pode parecer relativamente utópico. Pode-se contestar a oportunidade de consultas eleitorais freqüentes; hoje se argumenta que as eleições abrem a porta ao poder econômico (como se a ausência de eleições não a escancarasse, o que vimos estes vinte anos); mas, se há tantas prioridades a discutir, tantos investimentos a fazer, um dos mais eficazes não será este, na própria organização do político, na tentativa de instituir ou consolidar uma pólis no Brasil? E, se a objeção a esta proposta for que não temos (ao contrário da Suíça) tradição de referendos, não será este, justamente, o momento de rompermos com a tradicional exclusão do povo das principais decisões políticas?

## NOTA

Alguns desses tópicos já desenvolvi em outros textos, a saber:

- a representação como forma de controle do Estado sobre os cidadãos, em *Ao Leitor sem Medo – Hobbes escrevendo contra o seu tempo* (S. Paulo, Brasiliense, 1984), cap. 5 e 6;
- a ilegitimidade na política brasileira, na primeira aula de um curso de Filosofia Política (*Folha de S. Paulo*, 8 de março de 1987), a sair em livro;
- a política como canal pelo qual se exerce a liberdade de um povo, em “Liberdade, liberdades” revista *Lua Nova*, vol. 2, nº 4, janeiro/março 1986, p. 7-10;
- a vitória da vontade sobre a *iustitia*, no artigo “Lorenzo Valla e os inícios, heróicos, da análise de texto” na *Revista Filosófica Brasileira*, do Departamento de Filosofia da UFRJ, vol. 3, nº 1, julho de 1986, p. 133-47.

### FICHA CATALOGRÁFICA

RIBEIRO, R.J. Iniciativa e decisão popular. *Revista da Universidade de São Paulo*. São Paulo, (6): 28-38, jul./set. 1987.