

DA CONSTITUCIONALIDADE CLÁSSICA DA REPRESENTAÇÃO PARA OS NOVOS CAMINHOS DA TEORIA DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA¹

Antonio Carlos Wolkmer²

RESUMO

O presente artigo analisa a crise do processo democrático clássico, fundado na representação política, abordando brevemente a discussão, em cujo processo histórico foi se delineando tal instituto. Tendo como pressuposto as insuficiências já apontadas por autores, como Benjamin Constant e Rousseau, destaca-se, as múltiplas causas da crise do sistema representativo, aprofundada no final do século XX e, que vêm mostrando sua incapacidade para filtrar as demandas sociais e, transformá-las em decisões políticas, como bem aponta Jacobi. Neste sentido, aponta-se uma multiplicidade de crises e a necessidade de uma nova cultura política plural que materialize espaços de participação mediante formas de democracia direta (participação orçamentária, gestão compartilhada, descentralização e fiscalização comunitária, e sistema de Conselhos). Ressalta-se que com o novo paradigma não se está excluindo a representação, mas sim avançando e ampliando o processo democrático com a consolidação de um novo espaço público.

PALAVRAS-CHAVE : Democracia Representativa. Participação. Cidadania. Crise. Descentralização. Espaço Público.

¹ Este texto é uma versão atualizada de reflexões contida na obra esgotada, “Ideologia, Estado e Direito”. 4ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.p.89-98.

² Professor titular nos cursos de graduação e pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (Brasil). Doutor em Direito. Membro do Instituto dos Advogados Brasileiros (RJ).É pesquisador do CNPq A-, consultor Ad Hoc da CAPES e professor visitante de vários cursos de pós-graduação em universidades do Brasil e do exterior (Espanha, Itália, México, Colômbia, Costa Rica, Chile, Venezuela e Argentina). Autor de diversos livros, entre outros: Pluralismo Jurídico – Fundamentos de una Nueva Cultura en el Derecho. Sevilla:MAD,2006; Introducción al Pensamiento Jurídico Crítico. México: ILSA/UASLP, 2006; Historia de las Ideas Jurídicas: de la antigüedad clásica a la modernidad – síntesis. México: Porrúa, 2008; Crítica Jurídica na América Latina. México:FDSLPL; Florianópolis: NEPE/UFSC, 2013.



ABSTRACT

This article analyzes the crisis of the classic democratic process, based on political representation, briefly considering the discussion, in which historical process was taking shape such an institute. Based on the assumption the shortcomings already noted by authors such as Benjamin Constant and Rousseau, stands out, the multiple causes of the representative system crisis, deepened in the late twentieth century and who have shown their inability to filter social demands and turn -as in policy decisions, as well Jacobi points. In this sense, points crisis and the need for a new plural political culture that materialize spaces for participation by forms of direct democracy (budgetary participation, shared management, decentralization and community supervision and advice system). It is noteworthy that with the new paradigm is not excluding representation, but advancing and expanding the democratic process with the consolidation of a new public space.

1 INTRODUÇÃO

Contemporaneamente, está-se em um cenário de transição paradigmática marcada pela crise do Estado-Nação e pelos impasses do processo democrático clássico, fundado na singularidade das práticas de delegação e representação política. Uma nova articulação político-jurídica com a sociedade implica na ampliação do espaço público, no reconhecimento de novos atores coletivos e de uma nova lógica de participação social. Mas, admitir esse cenário em reconstrução incide numa ação conjunta que se contraponha radicalmente aos valores hegemônicos do final do século XX, como a crise de identidade, fragmentação e mal-estar social geradas por uma cultura consumista e pós-modernizante, a derrocada e descrença nas funções tradicionais do Estado-Nação, a insuficiência das tradicionais práticas políticas de representação, a suposta inevitabilidade do fenômeno da globalização e o “pensamento único” representado ideologicamente pelo neoliberalismo³.

Nessa reordenação do espaço público, definido e orientado pela insurgência de novos atores sociais, a dinâmica do “modo de vida”, pas-

³ Cf. DELGADO, Daniel G. *Op. cit.*, p. 202-207, 273-281. Observar igualmente: HINKELAMMERT, Franz J. *Cultura de la esperanza y sociedad sin exclusión*. Costa Rica: DEI, 1995; BECK, Ulrich. *Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós, 1998.



sando por um processo de descentralização democrática, participação na tomada de decisões e controle comunitário, alcança um momento significativo com o questionamento profundo da democracia representativa liberal-individualista e com a retomada da democracia participativa como “*locus*” da prática e da efetividade do “poder local”.

Por certo, torna-se necessário a recuperação da esfera comunitária e a redimensionalidade consciente do poder participativo local para contra-por-se à crise e às novas formas de colonização apresentadas pela sociedade globalizada nos primórdios do século XXI.

2 DEBILIDADE DA CONSTITUCIONALIDADE CLÁSSICA DE REPRESENTAÇÃO

A teorização e discussão clássica da constitucionalidade político de representação ganhou força no Ocidente, ao longo dos séculos XVIII e XIX. Dentre alguns dos primeiros pensadores modernos a considerar as vantagens e insuficiências do sistema representativo cabe destacar Jean-Jacques Rousseau e Benjamin Constant. Rousseau foi um defensor ferrenho da democracia direta e da soberania popular inalienável, contrário às práticas de representação por considerá-las uma fraude. Já o segundo criticou a democracia direta dos antigos e destacou as inúmeras vantagens da representação democrática nos Estados modernos.

Distinguindo-se de Locke e Montesquieu, Rousseau separa a “soberania”, enquanto atribuição do povo, de “governo”, entendido como comissariado incumbido de efetuar os ditames daquela. O povo perde sua liberdade quando cede sua soberania ao governo dos representantes. Com efeito, o fenômeno da representação política passa a ser um dos temas essenciais da filosofia do genebrino, ou seja, um mal necessário que integra a vida da própria sociedade. Essa modalidade de tirania corporificada pelo sistema representativo advém de iníquas práticas políticas já conhecidas na Idade Média, pois, nas antigas repúblicas como Roma, o povo atuava diretamente, não precisando de representantes. Assim sendo, para Rousseau, a

soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alienada. Consiste essencialmente na vontade geral, e esta vontade não se representa. É a mesma ou é outra, e nisto não há termo médio. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser, seus representantes, são simplesmente seus comissários que



não estão aptos a concluir definitivamente. Toda lei que o povo pessoalmente não ratificou é nula e não é uma lei. O povo inglês pensa ser livre e engana-se. Não o é senão durante a eleição dos membros do Parlamento. Uma vez estes eleitos, torna-se escravo e nada mais é.⁴

Acerca dos argumentos contrários de Rousseau ao sistema representativo, Luiz V. Vieira assinala que sua crítica radical

somente agora passa a ser resgatada quando cada vez mais este sistema político revela suas dificuldades e insuficiências enquanto forma capaz de efetivar a Democracia. A partir do século XVIII, o sistema representativo vai progressivamente se consolidando como modelo político adequado à reprodução da estrutura de sociedade emergente baseada no modo de produção capitalista e, neste sentido, Rousseau caminhou na contramão da história. Este sistema político, enquanto estabelece um espaço, o parlamento, como local de administração dos conflitos entre as diversas camadas sociais, representantes de interesses opostos, permitiu a institucionalização da chamada democracia formal.⁵

Em contrapartida à questão colocada por Rousseau, surgem os argumentos da crença na incapacidade do povo, no fetiche da democracia direta e na melhor competência técnica dos representantes do povo. Teóricos como Burke e Stuart Mill consideraram que os representantes seriam sempre mais experientes e superiores aos eleitores; assim sendo, o mandatário torna-se um autêntico administrador: “ele tem a obrigação de cuidar de seus eleitores, mas não de consultá-los ou obedecê-los”, não impedindo que a administração tenha “fundamento nas eleições e consultas às pessoas”⁶.

Em fins do século XVIII, autores como Benjamin Constant e Sieyès deram-se conta de que a participação política direta, comum entre os antigos gregos, não era viável na moderna sociedade burguesa.

⁴ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social. Princípios de direito político*. Rio de Janeiro: Tecnoprint, s/d. p. 105.

⁵ VIEIRA, Luiz Vicente. *Democracia em Rousseau: a recusa dos pressupostos liberais*. Porto Alegre: EDIPURS, 1997 p. 98-99. Observar também: PITKIN, H. F. “O Conceito de Representação”. In: CARDOSO, F. H. e MARTINS, C. E. *Política e sociedade*. v. 2. São Paulo: Companhia Editora Nacional. s/d . p. 12-15.

⁶ PITKIN, H. F. *Op. cit.*, p. 21.



sa, advogando a implementação do sistema representativo. Tal sistema excluía o cidadão comum diretamente da arena política, entregando-a aos representantes. Contudo, B. Constant também projetou os perigos de tal separação entre os eleitores e os representantes, alertando para a necessidade de ficarem os cidadãos atentos na fiscalização de seus mandatários para evitar os abusos⁷. Assim, diferentemente da liberdade antiga que implicava participação direta dos cidadãos, a liberdade dos modernos necessitaria de uma organização diferente. Daí o avanço na direção de uma democracia representativa. Para B. Constant, o aparato da representação

não é mais que uma organização com a ajuda da qual uma nação confia a alguns indivíduos o que ela não pode ou não quer fazer. [...]. O sistema representativo é uma procuração dada a um certo número de homens pela massa do povo que deseja ter seus interesses defendidos e não tem, no entanto, tempo para defendê-los sozinho. [...] Assim também os povos que, para desfrutar da liberdade que lhes é útil, recorrem ao sistema representativo, devem exercer uma vigilância ativa e constante sobre seus representantes e reservar-se o direito de [...] afastá-los, caso tenham traído suas promessas, assim como o de revogar os poderes dos quais eles tenham eventualmente abusado⁸.

O que se conclui, portanto, é que se Sieyès lutou contra os privilégios da nobreza, da corte real e da hierarquia eclesiástica, B. Constant teve como preocupação atacar o uso desenfreado e tirânico do poder bem representado por Robespierre e Napoleão. Acreditava que o sistema representativo era o que melhor se ajustava às condições políticas de sua época, um sistema que deveria funcionar com eleições regulares e com a prática efetiva da liberdade civil⁹.

Se naquele cenário dos séculos XVIII e XIX a teoria da representação legitimou a instauração da sociedade liberal-burguesa e o processo de institucionalização de uma democracia formal no Ocidente, examina-se, contemporaneamente, o panorama da representação no

⁷ GAMBOA, Emilio Rabasa. *De súbditos a ciudadanos*. México: UNAM/Porrúa, 1994. p. 88. Observar ainda: MORALES, Angel Garrorena. *Representación política y constitución democrática*. Madrid: Civitas, 1991. p. 23-54.

⁸ CONSTANT, Benjamin. “Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos”. In: *Filosofia política 2*. Porto Alegre: L&PM, 1985, p. 23.

⁹ Cf. GAMBOA, Emilio Rabasa. *Op. cit.*, p. 79-81.



contexto da sociedade globalizada, marcada por profundas transformações sócio-políticas e econômicas neste final do século XX.

Na verdade, a crise da representação vem acompanhada de uma crise maior da própria institucionalidade vigente expressa pela perda de eficácia e confiabilidade nos partidos políticos, na administração estatal, no legislativo e no poder judiciário. Tendo em vista a realidade periférica como a dos países latino-americanos, pode-se encontrar uma primeira explicação (conjuntural) no fato de que a democracia existente não é realmente representativa, mas uma delegação engendrada e manipulada por lideranças de tradição elitista. Uma segunda interpretação procura associar o debilitamento do sistema representativo a um fenômeno estrutural mais abrangente de características universais que escapa a uma apreciação interna¹⁰.

Examinando o modelo constitucional de representação nas últimas décadas, o argentino Daniel Delgado distingue seis causas explicativas para a complexa crise do sistema representativo, crise que, a seu ver, impulsiona a passagem para um outro modelo de Estado e para um outro regime de democracia representativa. Os principais fatores da crise encontram-se: (a) nos sucessivos descumprimentos dos programas; (b) no fenômeno da corrupção da classe política; (c) no declínio de vastos setores sociais; (d) na complexidade das demandas e na especialização técnica; (e) na crise dos grandes discursos de legitimação e, finalmente, (f) na influência dos meios de comunicação.

Para Delgado, inicialmente há de se considerar o desencanto com a política devido ao descumprimento das promessas eleitorais, ou seja, além do esvaziamento do valor dos mandatos políticos, cada vez mais cresce a distância entre as propostas programáticas prometidas e as decisões políticas que realmente são tomadas. Cada vez mais as decisões parlamentares resultam das exigências estabelecidas por organismos financeiros internacionais e não por demandas ou necessidades reais da sociedade¹¹.

Um segundo aspecto a ter presente é o fenômeno da corrupção e da conseqüente prática da impunidade. A corrupção que toma conta da classe dirigente atravessa os detentores do poder, favorecendo a emergência de uma ética do “vale tudo”, da irresponsabilidade e da hipocrisia. A corrupção presente no legislativo e no executivo se arrasta

¹⁰ Cf. DELGADO, Daniel García. *Estado-nación y globalización*. Buenos Aires: Ariel, 1998. p. 132 e 134.

¹¹ DELGADO, Daniel García. *Op. cit.*, p. 135-136.



ao âmbito nas diversas instâncias da sociedade, tornando-se um espaço subserviente aos “donos do poder” e as grandes interesses econômicos. Tal poder tem-se mostrado sensível à impunidade, bem como tolerante e conivente com certas irregularidades praticadas não só pela classe política mas também pelos membros da própria administração da justiça¹².

Um terceiro fator que tem contribuído para o desprestígio da classe política e que tem levado à crise de representação é a deterioração das condições sociais e a exclusão de grandes parcelas da população. A classe política tem sido responsabilizada pela ampliação da pobreza, pela inoperância em dar respostas às crescentes demandas da sociedade e pela situação atual de incerteza quanto ao futuro. O que se constata mais recentemente é que as conseqüências gerais das “políticas econômicas de ajuste adotadas pelos governos democráticos da região foram regressivas e aumentaram as desigualdades em um continente que já tinha a distribuição [...] das riquezas mais desigual do planeta”¹³.

Outro dado a levar em conta é a dificuldade que a administração política tradicional tem de dar respostas a problemas cada vez mais complexos e diversificados, exigindo especialização técnica e alto nível de profissionalização. A aceleração do processo de modernização e o constante aumento das diferenciações sociais e funcionais nem sempre encontram agremiações partidárias e lideranças representativas preparados para enfrentar os desafios. A ausência de melhor preparo e a prática reiterada do clientelismo somente confirma a baixa credibilidade das delegações partidárias¹⁴.

Para além dessas constatações, outro fator que vem afetando o modelo de democracia constitucional representativa é o esgotamento de conceitos e ideologias que, até pouco tempo atrás, serviram de fundamento e de legitimação para as formas de organização social e de ação política. As grandes utopias sociais da modernidade (como o socialismo, o voluntarismo coletivo, o comunitarismo fraterno) entraram em declínio frente à globalização da política, desencadeada por uma cultura dita pós-moderna, esvaziada do imaginário revolucionário, do centralismo da política e da direção emancipadora. Tal condição de crise dos grandes relatos desestrutura, no dizer de Delgado,

¹² *Ibidem*, p. 136-137.

¹³ *Ibidem*, p. 138.

¹⁴ DELGADO, Daniel García. *Op. cit.*, p. 139.



o poder fundado nas organizações populares e na mobilização, reforçando o poder associado à técnica, ao conhecimento, à informação e aos recursos econômicos. Também o pós-modernismo e o neoliberalismo introduzem uma crise cultural que gera uma orientação crescente ao individualismo, [...] a reclusão, a desestruturação da tessitura social e o debilitamento de orientações à participação.¹⁵

Por último, o sistema democrático-constitucional de representação é influenciado pelo poder de pressão dos meios de comunicação, que nem sempre expressam os intentos e as necessidades da sociedade como um todo, mas, no mais das vezes, reproduzem os interesses dos detentores do capital e dos grupos hegemônicos. A mídia como uma espécie de poder inserido no espaço de cruzamento entre o Estado e a Sociedade poderia ter uma função de relevância ética na formação da opinião pública e na contribuição da democratização da política, mas isso não tem acontecido nas experiências institucionais de sociedades periféricas. Na prática, os meios de comunicação têm servido como instrumento ideológico de imposição e manipulação por parte dos “donos do poder”. Certamente que a força de pressão da mídia e sua operacionalidade com as metas das elites econômicas e políticas legitima a “poucos grupos grande capacidade de construção de planos e de posições deliberadas da opinião pública. Os meios de comunicação podem construir uma ordem de prioridades e instaurar problemas que nem sempre respondem aos interesses reais da sociedade, mas sim como defensores de seus próprios interesses”¹⁶.

Ainda que a crise da representação possa ser buscada em múltiplos fatores, não resta dúvida que os pressupostos mais fortes estão na especificidade de nossa cultura política (excludente, clientelística e pouco participativa) e no padrão de comportamento das nossas elites políticas.

O que fica latente é o envelhecimento das práticas tradicionais de se fazer política, cuja representação, como diz Celso Campilongo,

vai se revelando pouco habilitada para o exercício das funções de integração social, de produção de identidades coletivas e de socialização política. [...] os partidos não se constituem mais no único nem no principal leito

¹⁵ *Ibidem*, p. 140-141.

¹⁶ DELGADO, Daniel García. *Op. cit.*, p. 142-143.



institucional onde deságuam as reivindicações populares [...]. Portanto, a crise dos partidos diz respeito à relação destes com a sociedade. Reflete sua incapacidade de filtrar as demandas sociais e transformá-las em decisões políticas.¹⁷

Na medida em que a constitucionalidade presente de representação política (sistema eleitoral e partidário) está em crise, devendo ser questionada e transformada radicalmente, torna-se imperioso e urgente a superam tal quadro institucional através de fórmulas suplementares de organização dos agentes coletivos, fundadas numa racionalidade diversa das estruturas formais e burocratizadas¹⁸. Trata-se da criação de novas instituições políticas que integrem novos sujeitos emergentes e que universalizem a estratégia da cidadania participativa. A exigência de “novas instituições de participação e novos procedimentos de decisão” implica, para Augusto de Franco, implantar estratégias elaboradas “a partir de redes horizontais e não mais apenas de organizações burocráticas verticais”. Ora, na medida em que “a crise - de legitimidade, de credibilidade, de eficiência e eficácia - da representação se agrava, mais se fortalece a idéia de combinar a representação com a participação. Não para ‘corrigir os defeitos’ da representação, mas para criar um novo tipo de sistema combinado”¹⁹.

É nessa perspectiva que se pretende avançar na reflexão: a radicalização do processo democrático para a sociedade não implica descartar o modelo constitucional de representação, mas reconhecer sua crise e redefini-lo em função de uma nova cultura política, fundada na participação dos sujeitos coletivos emergentes, corporificadores de uma cidadania comunitária e intercultural.

2 REDEFININDO CENÁRIOS COMPARTILHADOS PARA UMA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Diante da crise da tradição constitucional representativa e da degeneração das relações da vida cotidiana, uma das direções possíveis para transpor a exclusão e a marginalidade advém do poder de pres-

¹⁷ CAMPILONGO, Celso F. *Representação política e ordem jurídica*: os dilemas da democracia liberal. São Paulo: USP, 1987. p. 96-97. [Dissertação de Mestrado].

¹⁸ CAMPILONGO, Celso F. *Op. cit.*, p. 96-97.

¹⁹ In: INSTITUTO de Política. *Uma nova formação política no Brasil*. Brasília, 1998. p. 63-64.



são dos novos e múltiplos sujeitos subalternos (expressão dos diversos movimentos sociais, políticos e étnico-culturais) , agentes capazes de instaurar uma prática política diferenciada, alternativa e criativa. Esses novos sujeitos subalternos que participam do processo histórico-social e modificam suas condições não têm nada a ver com os abstratos “sujeitos individuais” da tradição liberal-burguesa. Na verdade, esta noção privada de “sujeito” corporifica uma abstração formalista e ideológica de um “ser moral” livre e igual, no interior de vontades autônomas, reguladas pelas leis do mercado e afetadas pelas condições de inserção no processo do capital e do trabalho. Conseqüentemente, o “novo” e o “coletivo” não devem ser pensados em termos de identidades humanas que sempre existiram, segundo critério de classe, etnia, sexo, idade ou religião, mas em função da postura que permitiu que sujeitos inertes e dominados passassem a sujeitos participantes e criadores através de seus processos históricos de emancipação. Trata-se da retomada e da ampliação de um conceito de “sujeito” associado a uma tradição revolucionária de lutas e resistências²⁰.

Tais experiências vividas, fundamentadas nas práticas cotidianas e originadas de “necessidades, anseios, medos e motivações”, acabam não só politizando e modificando o espaço público, como, sobretudo, propiciando a formação do “novo sujeito coletivo” caracterizado, segundo Eder Sader, como “coletividade onde se elabora uma identidade e se organizam práticas através das quais seus membros pretendem defender seus interesses e expressar suas vontades, constituindo-se nessas lutas”²¹.

Vê-se pois, que o antigo sujeito individualista, abstrato e universal cede espaço para novos e coletivos sujeitos subalternos que gravitam agora em torno de questões de natureza urbana, rural, étnica, religiosa, estudantil, ambiental, feminista etc. Não menos importante em toda essa discussão sobre a constitucionalidade da mudança dos paradigmas políticos, sociais e culturais em cujo cenário mobiliza os novos sujeitos coletivos encontra-se a retomada do conceito de comunidade. Entende-se que a comunidade é a instância de subjetividades individuais e coletivas que envolve um conjunto de valores vinculados às necessidades humanas essenciais. Por certo, na pluralidade de interações das formas de vida, empregar práticas “comunitárias significa adotar estratégias de

²⁰ In: INSTITUTO de Política. *Op. cit.*, p. 63-64.

²¹ Cf. WOLKMER, Antonio C. *Pluralismo jurídico – Fundamentos de uma nova cultura no direito*. 2 ed. São Paulo: Alfa Omega, 1997. p. 211-212.



ação transformadora com a participação ativa” dos novos sujeitos sociais. A concepção dinâmica de comunidade apresenta-se como espaço público pulverizado pela legitimação de novas forças sociais que buscam materializar seus intentos básicos²².

Na seqüência dessa alternativa pela comunidade, segue-se a exigência por um processo democrático fundado na “descentralização”, na “participação de base” e na redefinição de cidadania.

O papel da descentralização democrática ganha importância num momento em que se torna notório o reconhecimento da crise das instituições políticas. No dizer de Pedro Jacobi, “o processo de descentralização produz formas específicas de relação entre a sociedade política e a sociedade civil, entre as instituições centrais e as administrações locais, determinando as condições, a natureza e as formas de exercício do poder local e do funcionamento de suas esferas político-administrativas”²³. Já para Jordi Borja, a descentralização é visualizada como

processo de caráter global que supõe, por uma parte, o reconhecimento da existência de um sujeito - uma sociedade ou coletividade de base territorial - capaz de assumir a gestão de interesses coletivos e dotada de personalidade sociocultural e político-administrativa e, por outra parte, a transferência a este sujeito de um conjunto de competência e recursos [...] que poderá gerir autonomamente, nos marcos da legalidade vigente [...]²⁴.

Nessa constatação existe algumas razões que conduzem à descentralização segundo o diagnóstico de Jordi Borja. Senão veja-se:

- a) a crise de representação política do Estado Moderno;
- b) o caráter tecnocrático das administrações públicas;
- c) as desigualdades territoriais, que conduzem a uma descentralização por parte de regiões em crise que não acreditam que possam ser atendidas pela autoridade central;
- d) a reação de culturas locais frente à uniformização da modernidade;
- e) e a reação dos corporativis-

²² SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 53, 55 e 58. Igualmente, ver: WOLKMER, Antonio C. *Op. cit.*, p. 213.

²³ Cf. WOLKMER, Antonio C. *Op. cit.*, p. 213, 224 e 225. Ver também: PAIVA, Raquel. *O espírito comum*. Comunidade, mídia e globalismo. Petrópolis: Vozes, 1998.

²⁴ JACOBI, Pedro. “*Descentralização municipal e participação dos cidadãos*: apontamentos para o debate”. Lua Nova. São Paulo: Cedec, n. 20, maio/90. p. 125.



mos sociais e territoriais numa situação de competição e crise²⁵.

Além da dinâmica que envolve a função de sujeitos com a redistribuição de recursos e competências, o moderno processo de descentralização está inteiramente relacionado com a ação participativa enquanto instrumento para o desenvolvimento de uma política democrática. A consolidação da sociedade democrática descentralizadora só se efetiva com a participação e o controle por parte dos múltiplos sujeitos sociais. Na medida em que o sistema convencional de representação envelhece e não consegue responder às demandas sociais, estabelecem-se os requisitos de participação para as novas identidades coletivas²⁶. A participação implica, como lembra Gurutz Jáuregui, um “processo relativamente espontâneo e autônomo que nasce de baixo, desde os próprios cidadãos, e tende a influir sobre os detentores do poder político”²⁷. A meta primeira da participação deve ser, como escreve Pedro Jacobi, “possibilitar de forma mais direta e cotidiana o contato entre os cidadãos e as instituições públicas de modo a possibilitar que estas considerem os interesses e concepções político-sociais daqueles no processo decisório”²⁸. A participação não só se revela importante mecanismo de atuação direta dos cidadãos no jogo democrático, como também a prática mais efetiva e permanente de controle da coisa pública. Parece necessário observar quanto à participação de cunho popular que subexiste algumas condições para sua concretização. Trata-se aqui, como assinala ainda Jacobi, de considerar: a) o funcionamento “de organizações populares com certa presença no nível local”; b) “a ocupação de cargos políticos do município por parte de partidos ou indivíduos favoráveis à mesma [...]”²⁹.

Por certo, o espaço político unificado e homogêneo das formas de representação convencional (partidos políticos e sindicatos) cede lugar à pluralidade de práticas participativas e atuações coletivas implementadas por novos sujeitos coletivos. Tais identidades insurgentes e diferenciadas são compostas por

²⁵ BORJA, Jorgi. In: NUNES, Edison. *“Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil”*. São Paulo em Perspectiva. São Paulo: Seade, n. 3, Jul.- Set./1996. p. 36.

²⁶ BORJA, Jorgi. In: NUNES, Edison. *Op. cit.*, p. 35.

²⁷ Cf. WOLKMER, Antonio C. *Op. cit.*, p. 228.

²⁸ JÁUREGUI, Gurutz. *La democracia en la encrucijada*. Barcelona: Anagrama, 1994. p. 114.

²⁹ JACOBI, Pedro. *Op. cit.*, p. 135.



movimentos sociais, associações voluntárias em geral, corpos intermediários, comitês de fábricas, conselhos comunitários e municipais, juntas distritais, comunidades religiosas de base, órgãos colegiados e instituições culturais etc. É nessa nova forma de se fazer política que se institui a cidadania coletiva. Uma cidadania que nasce com a participação democrática dos diversos setores da sociedade na tomada de decisões e na solução dos problemas pela descentralização de competências, recursos e riquezas e pela criação de mecanismos de controle sobre o Estado [...], formando um novas bases de legitimação³⁰.

Trata-se da afirmação de uma cidadania participativa que não é mais “regulada” nem é “concessão” das elites ou do Estado. Rompe-se com o conceito liberal-burguês de cidadania (o indivíduo como titular de direitos eleitorais ou como aquisição de direitos legalmente concedidos) para configurá-la, criticamente, como conquista, construção, exercício cotidiano e prática social³¹.

Em suma, no exame crítico acerca da crise do modelo constitucional de democracia representativa, impõe-se a discussão para novos paradigmas de legitimação, fundados na redefinição de conceitos, instituições e práticas democráticas.

3 CONCLUSÃO

A ruptura com a pouca eficaz e desvirtuada cultura constitucional de representação implica em profundas transformações que permitem trabalhar na direção de um paradigma plural e alternativo de organização da vida social. Os novos procedimentos atuantes na esfera do pensamento, discurso e comportamento, priorizam formas de ação humana compartilhadas que estão centralizadas nos “novos sujeitos sociais”, na “descentralização democrática” e na “participação da sociedade civil”.

Enfim, no novo paradigma de se fazer política não se está excluindo a democracia representativa e suas limitadas e insuficientes regras formais constitucionalizadas (partidos políticos, regras da maioria, sufrágio universal tripartição de poderes, etc.), mas sim avançando e am-

³⁰ WOLKMER, Antonio C. *Op. cit.*, p. 228.

³¹ Cf. LIBANIO, J. B. *Ideologia e cidadania*. São Paulo: Moderna, 1995. p. 42; DEMO, Pedro. *Pobreza política*. 4 ed. São Paulo: Autores Associados, 1994. p. 89 e segs.



pliando o processo mediante formas de democracia direta (participação orçamentária, gestão compartilhada, descentralização e fiscalização comunitária, e sistema de Conselhos) capazes de conviver com a democracia por delegação. A convergência e o diálogo dos processos democráticos tem de levar em conta, sobretudo, a participação comunitária, o controle dos cidadãos e a representação vinculante dos interesses em um novo espaço público, cujo palco privilegiado é o poder local compartilhado³².

REFERÊNCIAS

BECK, Ulrich. **Qué es la globalización?** Falacias del globalismo, respuestas a la globalización. Barcelona: Paidós, 1998.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**. São Paulo: Ática, 1994.

CAMPILONGO, Celso F. **Representação política e ordem jurídica: os dilemas da democracia liberal**. São Paulo: USP, 1987. [Dissertação de Mestrado].

CONSTANT, Benjamin. “Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos”. In: **Filosofia política 2**. Porto Alegre: L&PM, 1985.

DELGADO, Daniel Garcia. **Estado-nación y globalización**. Buenos Aires: Ariel, 1998.

DEMO, Pedro. “Participação comunitária e constituição: avanços e ambigüidades”. São Paulo: **Cadernos de Pesquisa**, (71), p. 72-81. Nov./1989.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

FISCHER, Tânia (Org). **Poder local, governo e cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 1993.

FRANCO, Augusto de. **Ação local - A nova política da contemporaneidade**. Brasília: Ágora/Instituto de Política/Fase, 1995.

GAMBOA, Emilio Rabasa. **De súbditos a ciudadanos**. México: UNAM/Porrúa, 1998.

GENRO, Tarso F.; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: Perseu Abramo, 1997.

³² WOLKMER, Antonio C. **Ideologia, estado e direito**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 123.



- HINKELAMMERT, Franz J. **Cultura de la esperanza y sociedad sin exclusión**. Costa Rica: DEI, 1995.
- INSTITUTO de Política. **Uma nova formação política no Brasil**. Brasília, 1998.
- JACOBI, Pedro. “Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate”. **Lua Nova**. São Paulo: Cedec, n. 20, maio/90.
- JÁUREGUI, Gurutz. **La democracia en la encrucijada**. Barcelona: Anagrama, 1994.
- LIBÂNIO, J. B. **Ideologia e cidadania**. São Paulo: Moderna, 1995.
- MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Poder municipal**. Paradigmas para o Estado Constitucional Brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.
- MORALES, Angel Garrorena. **Representación política y constitución democrática**. Madrid: Civitas, 1991.
- NAVARRO YÁÑEZ, Clemente J, **El Nuevo Localismo**. Municipio y Democracia en la Sociedad Global. Cordioba (Espanña): Diputación de Córdoba, 1998.
- NUNES, Edison. “Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil”. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: Seade, n. 3, Jul.-Set./1996.
- PAIVA, Raquel. **O espírito comum. comunidade, mídia e globalismo**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- PORRAS NADALES, Antonio J.(Ed.) **El Debate sobre la Crisis de la Representación Política**. Madrid: Tecnos, 1996.
- PITKIN, H. F. “O conceito de representação”. In: CARDOSO, F. H.; MARTINS, C. E. **Política & sociedade**. v. 2. São Paulo: Companhia Editora Nacional. s/d.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Princípios de direito político. Rio de Janeiro: Tecnoprint, s/d.
- RUSCHEL, Ruy. **Direito constitucional em tempos de crise**. Porto Alegre: Luzzotto, 1997.
- SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.



SOARES, Fabiana de M. **Direito administrativo de participação**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

TARROW, Sidney. **El Poder en Movimiento**. Los Movimientos Sociales, la Acción Colectiva y la Política. Madrid: Alianza Universidad, 1997.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O Local e o Global**. Limites de desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

VIEIRA, Luiz Vicente. **Democracia em Rousseau**: a recusa dos pressu-postos liberais. Porto Alegre: EDIPURS, 1997.

VILLAS-BOAS, Renata (Org.). **Participação popular nos governos locais**. São Paulo: Pólis, 1994.

VILLASANTE, Tomás R. **Las Democracias Participativas**. De la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad. Madrid: Ediciones, HOAC, 1995.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Constitucionalismo e direitos sociais no Brasil**. São Paulo: Acadêmica, 1989.

_____. **Pluralismo jurídico - Fundamentos de uma nova cultura no direito**. 2 ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1997.

_____. **Ideologia, Estado e Direito**. 3ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

_____. **Introdução ao Pensamento Jurídico Crítico**. 8ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____.; MELO, M.P. (Orgs.). **Constitucionalismo Latino-Americano**. Tendências contemporâneas. Curitiba: Juruá, 2013.

