

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**

**JONAS SOISTAK**

**OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL DIRETA NA DEMOCRACIA  
BRASILEIRA**

**PONTA GROSSA  
2015**

**JONAS SOISTAK**

**OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL DIRETA NA DEMOCRACIA  
BRASILEIRA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Área de Concentração Cidadania e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa: Estado, Direitos e Políticas Públicas, da Universidade Estadual de Ponta Grossa, como requisito à obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dra. Dirceia Moreira

Co-orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dra. Lucia C. da Costa

**PONTA GROSSA  
2015**

**Ficha Catalográfica**  
**Elaborada pelo Setor de Tratamento da Informação BICEN/UEPG**

Soistak, Jonas  
S683 Os mecanismos de participação social  
direta na democracia brasileira/ Jonas  
Soistak. Ponta Grossa, 2015.  
122f.

Dissertação (Mestrado em Ciências  
Sociais Aplicadas - Área de Concentração:  
Cidadania e Políticas Públicas),  
Universidade Estadual de Ponta Grossa.  
Orientadora: Profª Drª Dirceia Moreira.  
Coorientadora: Profª Drª Lucia C. da  
Costa.

1.Democracia. 2.Representação.  
3.Representação. I.Moreira, Dirceia. II.  
Costa, Lucia C. da. III. Universidade  
Estadual de Ponta Grossa. Mestrado em  
Ciências Sociais Aplicadas. IV. T.

CDD: 321.8

## TERMO DE APROVAÇÃO

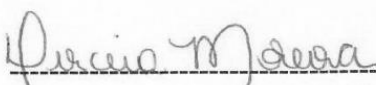
*JONAS SOISTAK*

**“OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL DIRETA NA DEMOCRACIA BRASILEIRA”.**

**Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:**

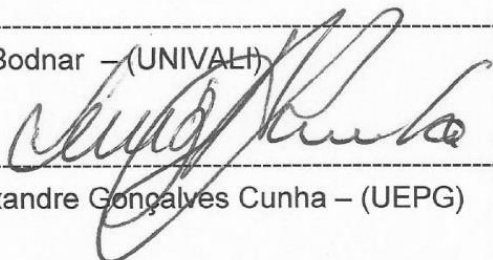
**Ponta Grossa, 01 de Junho de 2015.**

Assinatura pelos Membros da Banca:

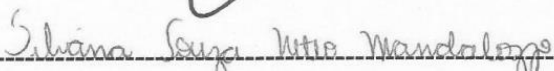


Dra. Dircéia Moreira - (UEPG) – Presidente

Dr. Zenildo Bodnar – (UNIVALI)



Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha – (UEPG)



Dra. Silvana Souza Netto Mandalozzo – (UEPG) - Suplente

*À Sílvia Haas Amaral.*

*Muito obrigado, Professora Dirceia.*

Não sou nada.  
Nunca serei nada.  
Não posso querer ser nada.  
À parte isso, tenho em mim  
todos os sonhos do mundo.

*(Fernando Pessoa)*

SOISTAK, Jonas. **Os mecanismos de participação social direta na democracia brasileira**. 2015. 122p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2015.

## **RESUMO**

A pesquisa tem por objetivo geral analisar a função dos mecanismos de participação social direta previstos na Constituição Federal de 1988 em face da controvertida crise de legitimidade da democracia representativa. O método de abordagem utilizado de forma mais prevalente foi o dedutivo e o método de procedimento foi o comparativo. Os procedimentos de investigação empregados foram a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental e optou-se por uma abordagem qualitativa do problema. No primeiro capítulo, desenvolve-se um estudo histórico acerca das categorias da democracia e da representação, com a descrição dos aspectos históricos e a apresentação do desenvolvimento das teorias sobre o tema. No segundo capítulo, discute-se a evolução de nossa Constituição e da democracia brasileira, com o intuito de propiciar uma melhor compreensão do modelo e das dificuldades atuais. No terceiro capítulo, trata-se da possível existência de uma crise da legitimidade da democracia e a função que os mecanismos de participação social direta podem exercer para reverter ou mitigar os efeitos deste cenário. No quarto capítulo, examina-se cada um dos instrumentos de participação social direta previstos na Constituição Federal de 1988, em uma análise dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, com a identificação das principais dificuldades criadas pela própria Constituição e pela lei que tem obstaculizado a ampla utilização dos instrumentos participativos. Nesse momento, pondera-se sobre as possíveis alterações para o aperfeiçoamento desses mecanismos, ou seja, discutem-se as alternativas de mudança aplicáveis e a adoção de um mecanismo de revogação dos mandatos dos representantes no Brasil. A pesquisa, assim, desenvolve-se na verificação da hipótese de que a ampliação e a efetivação da democracia participativa podem contribuir para a diminuição dos problemas verificados no atual sistema político brasileiro que levam a uma crise de confiança e de legitimidade na democracia representativa. Ademais, a pesquisa avança na defesa da valorização da democracia participativa por meio da utilização dos mecanismos de participação social direta.

**Palavras-chave:** Democracia. Representação. Mecanismos de Participação Social Direta.

SOISTAK, Jonas. **The mechanisms of direct social participation in Brazilian democracy**. 2015.122p. Dissertation (Master's course in Applied Social Sciences) – Ponta Grossa State University, Ponta Grossa, 2015.

## **ABSTRACT**

This research has the objective to analyze the function of the mechanisms of direct social participation in the Federal Constitution of 1988 in the face of the contested legitimacy crisis of representative democracy. The method of approaching used in the most prevalent form was the deductive and the method of procedure was used the comparative method. The methodological procedures employed were a bibliographical research and a documentary research and we chose a qualitative approach to the problem. The first chapter develops a historical study of the categories of democracy and representation, describing the historical aspects and the presenting the development of theories on the subject. The second chapter discusses the evolution of our Constitution and the Brazilian democracy, in order to enable a better comprehension of the current model and difficulties. The third chapter discusses the possible existence of a crisis of legitimacy of democracy and the role that the mechanisms of direct social participation can exercise to reverse or mitigate the effects of this scenario. The fourth chapter examines each of the instruments of direct social participation in the Federal Constitution of 1988 in an analysis of the constitutional and infra-constitutional devices, identifying the main difficulties created by the Constitution and the law that has obstructed the widespread use of participatory tools. At this point, we ponder on the possible changes for the improvement of these mechanisms, what means we discuss the changes of applicable alternatives and the adoption of a revocation mechanism of the mandates of representatives in Brazil. The research thereby develops itself to verify the hypothesis that the expansion and the realization of participatory democracy can contribute to a reduction of the problems encountered in the current Brazilian political system that lead to a confidence and legitimacy crisis in representative democracy. Furthermore, the research advances in the defense of appreciation of participatory democracy through the use of mechanisms of direct social participation.

**Keywords:** Democracy. Representation. Mechanisms of Direct Social Participation.

## LISTA DE GRÁFICOS E TABELA

|             |                                                                                       |    |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------|----|
| GRÁFICO 1 – | Resultado da Forma de Governo no Plebiscito de 07 de setembro de 1993 .....           | 83 |
| GRÁFICO 2 – | Impacto Resultado do Sistema de Governo no Plebiscito de 07 de setembro de 1993 ..... | 83 |
| TABELA 1 –  | Referendo sobre a proibição do comércio de armas de fogo e munição no Brasil.....     | 91 |

## SUMÁRIO

|                                                                             |            |
|-----------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....</b>                                        | <b>10</b>  |
| <b>2 DEMOCRACIA.....</b>                                                    | <b>15</b>  |
| 2.1 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA .....                                            | 15         |
| 2.1.1 A representação medieval .....                                        | 18         |
| 2.1.2 A representação em Thomas Hobbes: a ideia de soberania.....           | 20         |
| 2.1.3 A representação parlamentar: Burke, Sieyès, Locke e Montesquieu ..... | 22         |
| 2.1.4 A representação em John Stuart Mill.....                              | 27         |
| 2.1.5 A evolução da representação .....                                     | 29         |
| 2.2 DEMOCRACIA .....                                                        | 31         |
| 2.2.1 A democracia direta.....                                              | 33         |
| 2.2.2 A democracia moderna ou indireta.....                                 | 35         |
| 2.2.3 A democracia semidireta .....                                         | 39         |
| <b>3 A DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA .....</b>                       | <b>44</b>  |
| <b>4 A CRISE DE LEGITIMIDADE DA DEMOCRACIA BRASILEIRA.....</b>              | <b>53</b>  |
| <b>5 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL DIRETA NO BRASIL .....</b>                       | <b>60</b>  |
| 5.1 ELEIÇÕES DIRETAS .....                                                  | 71         |
| 5.2 PLEBISCITO .....                                                        | 73         |
| 5.3 REFERENDO .....                                                         | 84         |
| 5.4 INICIATIVA POPULAR.....                                                 | 92         |
| 5.5 O DIREITO DE REVOGAÇÃO E O <i>RECALL</i> .....                          | 101        |
| <b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>                                         | <b>106</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>                                                     | <b>112</b> |

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Em qualquer sistema de governo democrático a questão da participação social na política e dos mecanismos e práticas de democracia direta tem significativa importância para toda a sociedade.

Tanto é assim que a democracia passou a ser considerada, junto ao direito de informação e ao direito ao pluralismo, como um direito fundamental e pressuposto necessário para o respeito à dignidade humana, enquanto a participação social na política, que em termos introdutórios pode ser entendida como a adesão dos indivíduos nos processos decisórios da sociedade, a base constitutiva da democracia.

Além disso, a participação social direta na política pode ser relacionada à ideia de soberania popular, constituindo-se, a partir disso, em um instrumento de legitimação e fortalecimento das instituições democráticas e de aperfeiçoamento da cidadania.

Depois, tem-se que os mecanismos de participação social direta na política, sua aceitação e utilização pela sociedade, variam conforme o contexto histórico e as tradições da cultura dos Estados e regiões, mas, segundo Norberto Bobbio (1986), o pressuposto para o bom funcionamento do regime democrático está na precisa definição das “regras do jogo” para a formação de decisões coletivas, onde se prevê e facilita a participação mais ampla e possível dos interessados.

Nesse sentido, referentemente ao Brasil, pode-se dizer que o texto constitucional de 1988 foi marcante no projeto de democratização e de reconhecimento dos direitos sociais. Firmaram-se os conceitos de democracia representativa e participativa e destacou-se a participação social direta como um dos elementos essenciais na organização das políticas públicas.

Em seu texto constitucional, o Estado brasileiro adotou a democracia representativa conjugada a mecanismos de participação social direta, ao dizer que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo direito ao voto direto e secreto, com igual valor para todos e, nos termos da lei<sup>1</sup>, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular.

---

<sup>1</sup> Artigos 14 e 64, §4º, inciso II da Constituição Federal.

Ou seja, a democracia brasileira, a datar desse momento constitucional, deve ser exercida, conjuntamente, por representantes eleitos e, na medida do possível, diretamente pelos cidadãos.

Com um olhar nisso, foi desenvolvida a presente pesquisa sobre os mecanismos de participação social direta previstos na Constituição Federal de 1988, dentro do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Trata-se de uma pesquisa realizada com o objetivo de contribuir com o debate relativo às atuais formas de intervenção do povo nas ações estatais, sobretudo neste momento em que é cada vez mais constante a defesa de que o atual padrão de democracia vive uma crise de legitimidade.

Tem-se aqui, portanto, o problema que a pesquisa busca analisar: a função dos mecanismos de participação social direta em face da controvertida e atual crise de legitimidade da democracia representativa.

Nesse ponto, assinala-se que foi realizada uma abordagem qualitativa do problema, vez que se busca explicar o porquê das coisas e exprimir o que precisa ser feito, em uma análise que deve superar a descrição do dado e avançar para a interpretação (MINAYO, 2012).

Outrossim, acentua-se que o método de abordagem utilizado de forma mais prevalente foi o dedutivo (LAKATOS; MARCONI, 2011), e como método de procedimento o comparativo (LAKATOS; MARCONI, 2011), posto que a partir de uma análise histórica, baseada em textos doutrinários, foram investigadas as normas jurídicas vigentes no Brasil e em outros países, bem como as proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional. Já os procedimentos de investigação empregados foram a pesquisa bibliográfica, que é aquela feita a partir de materiais que já estão prontos, como os livros e os artigos científicos já publicados, e a pesquisa e análise documental, que consiste na exploração dos documentos, isto é, na análise primária de materiais já existentes. Com base neles, contextualizou-se o problema de pesquisa e fundamentou-se teoricamente o tema pesquisado.

Na pesquisa bibliográfica, para essa dissertação, os principais autores consultados para a compreensão do tema foram Leonardo Avritzer (2007), Hannah Fenichel Pitkin (1985; 2006), Octaciano Nogueira (2010; 2012), Pietro Costa (2010); Norberto Bobbio (1986; 1991; 1998; 2000; 2005), Paulo Bonavides (1996; 2000; 2001; 2014), Maria Victoria de Mesquita Benevides (1991;1994), José Joaquim

Gomes Canotilho (1993; 2003), José Murilo de Carvalho (1996; 2002), Dalmo de Abreu Dallari (1984; 2013), Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2001; 2012), Maria da Gloria Gohn (2001; 2011), Jürgen Habermas (1995; 1997; 2012), David Held (1987; 1991; 1999), Flávia Piovesan (2008; 2012), Cármen Lúcia Antunes Rocha (1986; 1998), Jair Eduardo Santana (1995) e Adrian Sgarbi (1999).

No que se refere à pesquisa documental, destaca-se a análise de todas as Constituições brasileiras (1891; 1934; 1937; 1946; 1967; 1988), da Constituição de outros países, em especial de Portugal e da Venezuela, da Lei nº 9.709 de 1998, que regulamentou as consultas populares no Brasil e do Projeto de Lei nº 4.718/2004, que prevê alterações nos mecanismos de participação social direta no Brasil.

Visto isso, anota-se que a ideia de que representação política, pelo exercício do voto, é suficiente como forma de participação direta da sociedade para a concretização do ideal democrático é agora constantemente questionada, tendo em vista que, não obstante o voto exerça papel fundamental em qualquer sistema democrático moderno, é necessário algo mais para garantir um efetivo e legítimo exercício da democracia.

Não basta que as pessoas elejam periodicamente e livremente seus representantes, que os governantes sejam considerados agentes mandatários do povo, sejam responsáveis e prestem contas, é preciso que as pessoas, confiem nas instituições, sintam que de fato estão representadas, concordem com ao menos parte das decisões dos governantes e compartilhem de forma significativa da tomada de decisões.

O estudo, assim, não vem a contestar a democracia, pois o seu valor é reconhecidamente positivo para a sociedade, mas sim discutir, no âmbito brasileiro, seus mecanismos de participação social direta na tentativa de aperfeiçoá-la, dado que a democracia representativa na atualidade, por si só, está longe de efetivamente dar cumprimento aos seus propósitos teóricos de representação e atendimento da vontade dos cidadãos.

No Brasil, além das dificuldades de ordem conceitual da democracia compartilhadas com outros Estados, há outras causas de ordem histórica para o descontentamento com o sistema político que leva a essa crise de legitimidade. Fala-se, por exemplo, do clientelismo ainda existente, da representação meramente

formal dos partidos políticos, do patrimonialismo na condução da administração pública, da corrupção e dos critérios para a formação de coligações.

Com esse cenário, impera a necessidade de reflexão sobre possibilidades de restauração da dignidade e efetividade do princípio representativo e democrático, discutindo-se aqui como alternativa a valorização da democracia participativa por meio da utilização dos mecanismos de participação social direta.

Diante da impossibilidade de implantação de uma democracia direta pura na maioria dos Estados atuais – populosos, extensos e complexos –, acredita-se que a ampliação e efetivação da democracia participativa podem contribuir para a diminuição dos problemas verificados no atual sistema político brasileiro que levam a uma crise de confiança e de legitimidade na democracia representativa. Ou, de outra forma, entende-se que uma maior participação social direta na política pode minimizar as vicissitudes da democracia representativa, visto que, se não é possível superar a representação política por conta da complexidade dos Estados e, sobretudo, do tamanho das populações, a aproximação entre a sociedade e as decisões políticas pode minorar alguns dos vícios encontrados no sistema de representação, conferindo maior legitimidade e eficiência à atuação estatal.

E, nesse processo, os mecanismos de participação direta da sociedade no Estado previstos na Constituição Federal de 1988 tem papel fundamental, sendo, portanto, totalmente pertinente o seu estudo, uma vez que a democracia, a representação e a participação social não são entidades que refletem realidades imediatas e precisas, mas só existem na confrontação de ideias, valores e atitudes.

Hoje, de outro modo, um modelo democrático que restrinja o papel do cidadão a uma intervenção mínima nos assuntos do Estado, nomeadamente por meio da eleição dos seus representantes, não é mais suficiente, sobretudo diante da queda de legitimidade e do sentimento de representatividade presente nas ruas, que faz com que se torne imperativa a busca por um reforço da cidadania ativa das pessoas.

A pesquisa, a partir disso, discute os mecanismos de participação social direta previstos na Constituição Federal de 1988 para o fortalecimento da cidadania ativa frente à crise do sistema representativo demonstrada pela desconfiança dos eleitores em relação aos políticos e pela descrença nas instituições, principalmente no Executivo e Legislativo.

Com isso, pretende-se atingir o objetivo geral – analisar a função dos mecanismos de participação social direta previstos na Constituição Federal de 1988

em face da controvertida crise de legitimidade da democracia representativa – e os objetivos específicos da pesquisa – desenvolver um estudo histórico acerca da representação política e da democracia; discutir a questão da participação social direta na democracia brasileira, com vistas na democracia constitucional e na possível crise de legitimidade da democracia representativa no país; distinguir e explicar os mecanismos de participação direta previstos na Constituição Federal brasileira: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular; pontificar sobre o *recall* e discutir a sua função e aplicabilidade na democracia brasileira; e, por fim, criticar as formas de participação social direta no sistema político brasileiro, no sentido de analisar se elas são as mais adequadas às nossas características e indicar alternativas.

Nesse processo, no primeiro capítulo, estudam-se as categorias da democracia e da representação, com a descrição dos aspectos históricos e a apresentação do desenvolvimento das teorias sobre o tema, na busca da melhor conceituação tanto da democracia, quanto da representação.

No segundo capítulo, discute-se a evolução de nossa Constituição e da democracia brasileira, com o intuito de propiciar uma melhor compreensão do modelo e das dificuldades atuais.

No terceiro capítulo, a pesquisa se desenvolve sobre a possível existência de uma crise da legitimidade da democracia e a função que os mecanismos de participação social direta podem exercer para reverter ou mitigar os efeitos deste possível cenário.

No quarto capítulo, examina-se cada um dos instrumentos de participação social direta previstos na Constituição Federal de 1988, com o objetivo maior de obter uma visão detalhada sobre os benefícios e desafios destas ferramentas para a democracia participativa.

O escopo neste capítulo, ademais, é a análise dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, identificando as principais dificuldades criadas pela própria Constituição e pela lei regulamentadora que tem obstaculizado a ampla utilização dos instrumentos participativos.

Depois, pondera-se sobre as possíveis alterações para o aperfeiçoamento dos mecanismos, ou seja, discutem-se as alternativas de mudança aplicáveis e a adoção de um mecanismo de revogação dos mandatos dos representantes no Brasil.

## 2 DEMOCRACIA

No processo de compreensão dos mecanismos de participação social direta previstos na Constituição Federal de 1988 é necessária uma análise sobre a questão da democracia e sobre o fenômeno da representação política, uma vez que se tratam de entidades que não refletem realidades imediatas e precisas, mas só existem no exame criterioso de suas ideias, valores e atitudes.

Além disso, democracia e representação não são categorias similares, havendo, até mesmo, certo contraste entre elas, na medida em que a sociedade precisa da representação a partir do convencimento de que é impossível ou impraticável a participação política do povo de forma imediata.

Essa análise permitirá a contextualização desses institutos dentro da ciência política e trará a evolução da questão da participação social direta ao longo da história.

### 2.1 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Em uma análise semântica, representar significa tornar novamente presente. Segundo Hannah Fenichel Pitkin (1985), o vernáculo representação oriunda do substantivo latino *repraesentatio* e do verbo *representare*, que evidenciam o ato de representar as atribuições ou o papel de alguém ou de alguma coisa.

Do ponto de vista teórico, a representação tem um diferente significado jurídico, sociológico e político.

No âmbito jurídico, “a teoria da representação significa um *mandato* delegado a alguém para que cumpra uma tarefa específica, dentro dos limites que são previamente estabelecidos pelo mandante” (NOGUEIRA, 2012, p. 212). Como o mandatário exerce ou manifesta a vontade de quem lhe outorgou poderes, seu mandato é imperativo, ou seja, o delegado é simples executor da vontade alheia.

No campo da sociologia, representação tem significado de representatividade, isto é, de semelhança da parte com o todo, ou ainda, de uma condição que, por similitude, exprime os requisitos gerais de um conjunto. Exemplo disso é o que ocorre quando uma pessoa afirma que representa a sua classe. Trata-

se de uma faculdade *intrínseca* e não atribuída por alguém, como no campo jurídico, sendo por isso que a representação sociológica também é chamada de representação por *espelho* (NOGUEIRA, 2012).

Na cultura política, porém, a representação adquire um significado mais completo e complexo, cujo conteúdo exato é de difícil alcance. Aqui, a representação está ligada mais a ideia de responsabilidade, pois, ao contrário do que ocorre na delegação de cunho jurídico, “aquele que exerce um mandato político não está vinculado à vontade de quem lhe outorga os poderes de representação” (NOGUEIRA, 2012, p. 212).

Todavia, é preciso ressaltar que a representação política, de certo modo, abrange, mesmo que de modo assimétrico, a representação sociológica, na proporção em que guarda relação com a população e com o eleitorado, e a representação jurídica, visto que os mandatos, ainda que distintos daqueles previsto no Direito privado, são exercidos e se desenvolvem de acordo com normas de cunho jurídico.

Por ser assim, o ponto de partida para compreender a representação política está, portanto, na ideia de “possibilidade de controlar o poder político, atribuída a quem não pode exercer pessoalmente o poder” (BOBBIO *et al.*, 1998, p. 1102). Sendo esse o cerne da teorização do mandato imperativo, ou seja, “o mandante (povo) dita ao mandatário (representante) as instruções que este deverá cumprir em seu nome, sob pena de, não o fazendo, ser destituído” (SGARBI, 1999, p. 87).

Nesse espaço, a representação não desenvolve um papel coadjuvante, isto é, não é um conceito que serve apenas para distinguir formas de governo ou para caracterizar a natureza de um determinado órgão. A representação “coloca-se no centro do processo de compreensão e legitimação da ordem política” (COSTA, 2010, p. 155).

O problema que a representação tem diante de si é a principal questão da cultura político-jurídica: a passagem da multiplicidade “anárquica” dos indivíduos à unidade de ordenamento do qual os indivíduos se considerem membros (COSTA, 2010, p. 156). Trata-se da busca pela formação de uma ordem unitária frente às ações individuais.

Porém, para Pietro Costa (2010, p. 156):

A ordem não é necessariamente uma ordem de iguais: com mais frequência é uma ordem estratificada e hierarquizada. No momento em que a

representação incide sobre a compreensão e sobre a legitimação da ordem, ela tenta dar conta, também, da dinâmica dos poderes, do domínio dos poucos e da sujeição dos muitos. Comando e obediência, unidade e multiplicidade dos sujeitos, diferenciação e igualdade: são estas as nervuras do discurso político que sustentam a representação, conferindo a ela a sua peculiar função.

A unificação do múltiplo seria a perspectiva do discurso da representação. Mas esse discurso, em primeiro lugar, “não pode prescindir da tematização dos sujeitos e deve decidir se os muitos são uma soma de indivíduos desvinculados de qualquer relação de pertencimento, ou partes de agregados já ordenados em seu interior” (COSTA, 2010, p. 157). Em segundo lugar, independentemente de quais forem os sujeitos representados, “eles são levados em consideração não mais em toda a sua indiferenciada complexidade, mas sim, em relação a um específico elemento caracterizante” (COSTA, 2010, p. 157). Em terceiro lugar, o discurso da representação é um discurso de relação: “envolve (e pressupõe) uma precisa figuração do representado e do seu representante (dos sujeitos múltiplos e do ente unitário), mas desenvolve sua função colocando em relação os muitos e o uno” (COSTA, 2010, p. 157).

Abre-se, então, o problema do tipo de relação que o processo representativo instaura entre os extremos dos quais ele se faz ponte: quais são os procedimentos simbólicos e institucionais através dos quais os sujeitos se reconhecem representados pela figura ou pelo ente unitário, quais são os mecanismos de seleção do representante e a sua valência política e ideal (COSTA, 2010).

Ademais, nesse processo, é preciso ter em mente a questão das regras do jogo, tão bem desenvolvida por Bobbio (1986). Sendo que, por isso, está presente o problema dos sujeitos envolvidos na escolha: se eles são “muitos” ou “todos”, e quais são os critérios adotados em cada ocasião para determinar e legitimar a inclusão no processo eletivo-representativo ou a exclusão dele (COSTA, 2010).

Depois, é preciso ressaltar que a representação instaura uma relação que se pretende duradoura e estrutural, entre representado e representante. A relação entre os “muitos” e o “uno” não se exaure no momento da escolha dos representantes por parte dos representados, mas prolonga-se na resposta (ou na *responsibility*<sup>2</sup>) do representante diante do representado (COSTA, 2010).

---

<sup>2</sup> Termo que deve ser entendido como sinônimo de *accountability*, cujo uso é mais comum no Brasil para designar a obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados.

Leonardo Avritzer (2007), por sua vez, ao sistematizar seus estudos sobre a representação contemporânea, vê a existência de três tipos de representação, a eleitoral, a de advocacia e a da sociedade civil.

Esses três tipos de representação, segundo o Autor (2007), se diferenciam quanto à relação com o representado, à forma de legitimidade da representação e o sentido da representação.

Na representação eleitoral, a relação com o representado se dá por meio da autorização recebida pelo voto, a legitimidade se realiza pelo processo eleitoral e o sentido da representação é pessoal. Na representação de advocacia, a relação com o representado se dá mediante a identificação com a condição, a legitimação se firma pela finalidade, e o sentido da representação é o de discursos e ideias. Por fim, a representação da sociedade civil tem sua relação com o representado pela autorização dos atores com experiência no tema, a legitimidade se dá tanto pela finalidade, quanto pelo processo, e o sentido da representação é por conta dos temas e da experiência (AVRITZER, 2007).

Porém, reforça o autor que essas formas não aparecem puras na política contemporânea. As eleições continuam sendo a maneira mais democrática de escolha dos representantes, mas, uma vez eleitos, estes se encontram com a advocacia de temas e a representação da sociedade civil. De modo que os representantes que ignoram essa representação, seja no âmbito nacional, seja no internacional, tendem a se deslegitimar entre os seus próprios eleitores e têm sido muitas vezes incapazes de programar a sua própria agenda (AVRITZER, 2007).

Diante desses principais pontos da representação, é importante estudá-la em seu desenvolvimento histórico conceitual e refletir sobre suas estratégias.

### 2.1.1 A representação medieval

No período medieval, a representação não era vista como importante no processo de instauração de ordem coletiva, pois “para o jurista ou teólogo medieval a realidade se apresenta ordenada: o ser é composto de entes ontologicamente diferenciados e hierarquicamente dispostos” (COSTA, 2010, p. 158).

O discurso medieval da representação pressupõe a visão corporativista da ordem política, pressupõe a ideia de uma relação viva e indissolúvel entre a parte e

o todo. A parte não pode existir sem o corpo, e o corpo é um organismo que vive em cada uma de suas partes componentes (COSTA, 2010).

Ou seja, nesse período, o representante é parte imanente dos representados, sendo que aquele não substitui estes, mas se identifica com a totalidade.

Para Pietro Costa (2010, p. 159), “a parte, o uno ou o outro órgão dirigente, representa o todo porque é o todo: justamente porque na unidade corporativista da *civitas* os elementos particulares não têm relevância autossuficiente, mas existem sempre em relação com a totalidade”.

Isso se explica porque na Idade Média:

A metáfora do corpo é onipresente no discurso político-jurídico medieval e opera em estreita sinergia com a ideia de diferenciação hierárquica. É uma metáfora que, aplicada às mais diversas agregações (da Igreja universal à corporação, do colégio episcopal à *civitas*), veicula sempre uma mensagem importante: de um lado, transforma uma multiplicidade de sujeitos em uma unidade, de outro reitera o caráter vital do pertencimento (não existe indivíduo senão como parte de um agregado). (COSTA, 2010, p. 158).

Justifica-se, assim, a ideia de que uma parte especial da sociedade medieval, situada na parte superior da hierarquia social, possuiria uma natural função de representatividade em relação à totalidade da sociedade.

De mais a mais, é possível dizer que a representação medieval aconteceu de modo espontâneo. Os cavaleiros e os burgueses iam ao parlamento ou ao monarca para dar consentimento à cobrança de tributos, para dar informações, para “trazer o registro” dos tribunais locais em casos de disputa judicial, e para levar informações de volta às suas comunidades (PITKIN, 2006).

Segundo Hannah Pitkin (2006, p. 21-22), “inicialmente, o ponto crucial era que eles fossem ao Parlamento com autoridade para obrigar suas comunidades a pagar os tributos que seriam cobrados”. Depois, os cavaleiros e burgueses “começaram a ser usados pelas comunidades como um meio de apresentar queixas ao Rei, e houve tentativas de insistir na solução dessas queixas antes de dar consentimento a impostos” (PITKIN, 2006, p. 22).

Assim, com essa conjuntura começou um reconhecimento gradual de que o membro poderia promover o interesse de sua comunidade, além de comprometê-la com o pagamento dos tributos. Os cavaleiros e os burgueses que iam ao Parlamento começaram a ser vistos como servidores ou agentes de suas

comunidades, passando, em alguns casos a serem pagos pelas comunidades e, quando retornavam, podiam ser solicitados a prestar contas do que haviam feito no Parlamento (PITKIN, 2006).

Ao longo do tempo, houve um desenvolvimento gradual da ação unificada de cavaleiros e burgueses no Parlamento. Eles descobriram que tinham queixas comuns, e começaram a apresentar petições comuns, em vez de apresentar apenas petições separadas, passando a ser chamados de membros do Parlamento, os quais, normalmente faziam oposição ao Rei.

Ressalva-se que não obstante a típica representação que esses sujeitos exerciam, “eles não eram chamados de representantes porque a palavra ainda não tinha aquele significado”, assim como “dos advogados em tribunal também não se dizia que representavam” (PITKIN, 2006, p. 23).

Esses membros do Parlamento (cavaleiros ou burgueses) eram parte e representavam o todo de seu distrito ou comunidade, de modo que assim como toda a nação está encarnada (representada) em seu governante (Rei), todos os representados estão encarnados em seu representante.

Para Hannah Pitkin (2006, p. 25):

O Rei-no-Parlamento é o equivalente místico ou a encarnação de todo o reino, e todos que vivem no reino devem ser considerados presentes no Parlamento. Os Lordes, os bispos e o próprio Rei estão presentes em pessoa; os Comuns como um todo (como uma ordem, por certo tempo) estão presentes por meio de seu grupo de procuradores. Finalmente, concebe-se que todo cavaleiro ou burguês atua para todas as pessoas comuns, e para o reino todo.

Logo, a ideia de representação no período surgiu espontaneamente em relação ao Parlamento e consistia em uma relação de identidade que liga uma parte excelente à totalidade do corpo político e, diferentemente de em outros períodos, serve ao povo, que seria uma totalidade hierarquicamente ordenada, capaz de incorporar-se em uma de suas partes eminentes.

### 2.1.2 A representação em Thomas Hobbes: a ideia de soberania

A feição medieval da representação não teve vida longa. O desenvolvimento das teorias contratualistas trouxe uma nova visão do fenômeno da representação, no qual a ordem natural da sociedade já não é predominante.

Conforme Bobbio (1991, p.31):

Umas das características do pensamento renascentista, pela qual é profundamente marcada a filosofia de Bacon – primeiro mestre de Hobbes -, é a transformação da relação entre natureza e arte em comparação com a concepção dos antigos: a arte não mais aparece como imitação da natureza, mas como igual à natureza, o que é índice de uma nova e mais alta avaliação das coisas feitas pelo homem, em geral, da industriabilidade humana. Concebida a natureza como uma grande máquina, penetrar em seu segredo quer dizer atingir a compreensão das leis que regulam seu mecanismo. Mas, uma vez descoberto esse segredo, o homem é capaz não apenas de imitar a natureza, mas também de recriá-la, de aperfeiçoá-la, de acrescentar-lhe potência, construindo outras máquinas.

Nesse passo, Hobbes (1983), ao estudar a representação, não vê a ordem social como um fenômeno ocorrido naturalmente, pelo contrário, entende-a como resultado de uma decisão tensa em busca da autoconservação. Trata-se da construção de algo que os afastasse do ambiente hostil do “estado de natureza”.

Com efeito, a partir de Hobbes:

Cai a ideia aristotélica (e tomística) da espontânea politicidade dos seres humanos, não mais naturalmente sociais e cooperativos, mas egocêntricos e conflituais. Não se apresenta um povo, uma coletividade espontaneamente organizada: o dado originário um indivíduo desvinculado de qualquer pertencimento ou obediência, dominado por um impulso de autoconservação continuamente frustrado pelo inevitável conflito. A ordem é efeito de uma decisão concorde dos sujeitos, dispostos a concentrar no soberano todo o poder. (COSTA, 2010, p. 162).

Para Hobbes, a representação é a relação entre um autor que não age, mas concede as próprias palavras e ações a outro, e este último, o ator, age no seu lugar. Vale lembrar que o contrato social se resolve em uma série de autorizações convergentes na criação de um soberano que pode, portanto, dizer-se essencialmente representativo (COSTA, 2010).

Na lógica hobbesiana, o soberano representa os sujeitos porque tem autorização para agir em nome deles, consistindo esta autorização na sustentação do poder do soberano.

Diferentemente da lógica medieval, aqui os representados, antes da constituição do soberano, não são uma unidade, mas somente uma soma de indivíduos.

Segundo Hobbes (1983, p. 58-59):

Uma multidão de homens é transformada em uma pessoa quando é representada por um só homem ou pessoa, de maneira a que tal seja feito com o consentimento de cada um dos que constituem essa multidão. Porque é a unidade do representante, e não a unidade do representado, que faz que a pessoa seja una. E é o representante o portador da pessoa, e só de uma pessoa. Esta é a única maneira como é possível entender a unidade de uma multidão.

Dado que a multidão naturalmente não é uma, mas muitos, eles não podem ser entendidos como um só, mas como muitos autores, de cada uma das coisas que o representante diz ou faz em seu nome. Cada homem confere a seu representante comum sua própria autoridade em particular, e a cada um pertencem todas as ações praticadas pelo representante, caso lhe haja conferido autoridade sem limites. Caso contrário, quando o limitam quanto aquilo em que os representará, ou até que ponto, a nenhum deles pertence mais do que aquilo em que deu comissão para agir.

De outra forma, nas palavras de Pietro Costa, a representação hobbesiana “intervém em um processo que conduz à criação, ao mesmo tempo, do soberano e do povo: dar vida ao soberano representativo é, contemporaneamente, instaurar a ordem e transformar os muitos em unidade da *civitas*” (COSTA, 2010, p. 163).

Assim, enquanto na tradição medieval a representação servia para dar vida a uma totalidade já dada e estruturada, em Hobbes ela cria uma unidade autônoma e faz com que ela coincida com a soberania, em uma defesa do absolutismo monárquico.

### 2.1.3 A representação parlamentar: Burke, Sieyès, Locke e Montesquieu

Depois de Hobbes teorizar sobre o poder absoluto do soberano, na Inglaterra, uma instituição desenvolve-se e começa a apresentar sua importância para o mundo. Foi nessa época e de modo extremamente relevante e importante a consolidação e a associação do conceito de representação a uma instituição, o parlamento<sup>3</sup>.

Surge, então, a ideia da soberania parlamentar, que deve ser entendida como um poder autossuficiente e completo, semelhante à soberania monárquica preferida por Hobbes.

E, sobre a função representativa do parlamento, tem-se que ela não é apenas o espelho ou caixa de ressonância das vontades ou dos interesses dos

---

<sup>3</sup> A expressão parlamentarismo não é usada aqui como sinônimo de sistema de governo, como alternativa ao presidencialismo, por exemplo, mas na acepção mais genérica de uma instituição existente em um Estado.

eleitores em particular, mas, sim, lugar de formação, autônomo, de decisões orientadas na direção do todo (COSTA, 2010).

Esse entendimento, de ser o parlamento o espaço de formação da vontade da nação, provavelmente, é o grande avanço trazido pelo modelo parlamentar de representação.

O parlamento, por conseguinte, não representa mais tanto os sujeitos particulares, mas a nação, a totalidade do corpo político. Sendo que, segundo Pietro Costa (2010), dizer que o parlamento representa a nação significa não mais evocar o nexo identitário do parlamento com os estamentos e corpos, e, portanto, com a *civitas* em geral, mas indicar no parlamento o lugar de decisões políticas autônomas.

Para Edmund Burke (1982), o parlamentar é detentor de um mandato que se caracteriza como autônomo e de atuação política abrangente, mas sempre voltada para a defesa dos interesses de toda a nação.

A representação é o trânsito entre o soberano e a nação. E a nação é uma entidade objetivamente existente, contudo, devido a sua orientação geral antivoluntarista, o seu elemento característico não deve ser buscado na vontade, mas no interesse geral da nação.

Aqui, a representação parlamentar deve ser desvinculada do condicionamento dos eleitores em particular. Ela deve olhar para toda a nação e encontrar seu fundamento na ordem jurídica: não nos sujeitos e nas suas isoladas e imediatas vontades, mas na trama objetiva de uma constituição que se desenvolve incessantemente por pequenos ajustamentos progressivos (COSTA, 2010).

É o que defendeu Burke (2012, p. 101) ao discursar aos eleitores de Bristol:

O Parlamento não é um congresso de embaixadores de interesses diferentes e hostis, cujos interesses cada um deve assegurar, como um agente e um defensor, contra outros agentes e defensores; mas o Parlamento é uma assembleia deliberativa de uma nação, com um interesse, o da totalidade – em que nenhum propósito local, nenhum preconceito local, deveria guiar, exceto o bem comum, resultante da razão geral da totalidade. Você escolhe um membro, de fato; mas quando você escolhe-o, ele não é membro de Bristol, mas é um membro do Parlamento.

Todavia, apesar dessa independência entre representante e representados, Burke afirmava que era importante haver um sentimento de representatividade, que era essencial uma identificação entre os sujeitos. Sendo importante que os cidadãos “sintam-se” representados.

É preciso que, segundo Burke (*apud* PITKIN, 2006, p. 32), haja “uma comunhão de interesses e uma simpatia de sentimentos e desejos entre aqueles que agem em nome de uma imagem qualquer do Povo e o Povo em cujo nome eles atuam, ainda que os fiduciários não sejam efetivamente escolhidos por eles”.

Outro teórico que defendeu a importância do parlamento, mas com traços distintivos da compreensão de Burke é Emmanuel Joseph Sieyès.

Sieyès teorizou a representação dentro de um projeto diametralmente oposto da visão burkeana, na medida em que fundada sobre a ideia de uma constituição não “dada”, mas “decidida”. Ele pensava em um verdadeiro processo constituinte, já que, de acordo com a lógica contratualista, são os indivíduos que fundam a ordem política, que dará base ao parlamento.

No caminho de Sieyès, para que a assembleia possa existir e operar, é preciso levar em consideração o conceito de representação, mas, ao mesmo tempo, transformá-lo pela raiz: é necessário recorrer à representação porque a nação é um corpo político de enormes dimensões, capaz de atingir somente por uma pessoa interposta (COSTA, 2010). Porém, a nação que precisa ser representada não mais a que tinha estamentos privilegiados, mas sim um conjunto de iguais, os quais nomeiam como seus atores os membros da assembleia, que então iniciarão o processo constituinte.

A teoria do francês Sieyès funda-se, assim, na ideia de igualdade dos sujeitos e vê a representação como a única possibilidade para a democracia.

Ela se diferencia da representação burkeana e se aproxima mais do modelo hobbesiano, pois os sujeitos em Hobbes, no estado de natureza, autorizavam o soberano criando-o como seu representante, enquanto em Sieyès, o momento idealmente fundante da soberania é um evento concreto consistente na convocação do Estado-geral para inaugurar o processo constituinte (COSTA, 2010).

Nesse mesmo cenário, talvez com somente alguma diferença temporal, surge, dentro da tradição liberal, o pensamento de John Locke.

Locke (2001), assim como Hobbes, acreditava que os homens eram originariamente livres, iguais e independentes, os quais realizaram um pacto social, por meio do qual se submetem a um governo, que tem a função de representá-los adequadamente.

Na teoria liberal de Locke, a soberania não estaria no Estado e sim na coletividade. Nesse passo, o papel do Legislativo seria o de preservar os direitos

naturais e seu poder era tão-somente fiduciário, uma vez que o poder originário pertencia à sociedade.

O grande objetivo dos homens quando entram em sociedade é desfrutar de sua propriedade pacificamente e sem riscos, e o principal instrumento e os meios de que se servem são as leis estabelecidas nesta sociedade; a primeira lei positiva e fundamental de todas as comunidades políticas é o estabelecimento do poder legislativo; como a primeira lei natural fundamental, que deve reger até mesmo o próprio legislativo, é a preservação da sociedade. (LOCKE, 2001, p.162).

Neste trecho de seu clássico livro, Locke delineia a relação de confiança que deve existir entre o Legislativo e a sociedade, a qual entrega seus poderes ao representante, que deve agir em defesa das vidas, liberdades e bens da sociedade. Valores que ele, de modo geral, chamava de propriedade.

Ao mesmo tempo, Locke não admite a possibilidade de o Poder Legislativo ser exercido de maneira arbitrária, pois, sendo ele apenas a fusão dos poderes que cada membro da sociedade delega à pessoa ou à assembleia, que tem a função do legislador, permanece forçosamente circunscrito dentro dos mesmos limites que o poder que estas pessoas detinham no estado de natureza antes de se associarem em sociedade e a ele renunciou em prol da comunidade social. “Ninguém pode transferir para outra pessoa mais poder do que ele mesmo possui; e ninguém tem um poder arbitrário absoluto sobre si mesmo ou sobre qualquer outro para destruir a sua própria vida ou privar um terceiro de sua vida ou de sua propriedade” (LOCKE, 2001, p. 163).

Além disso, mais uma vez, diferenciando-se de Hobbes, que defendia que o poder era absoluto e indivisível, Locke defendeu, ainda que de forma incipiente, as bases para aquela que viria a ser conhecida como a teoria da divisão de poderes a partir da obra de Montesquieu.

É claro que, a seu ver, como já dito, o Poder Legislativo era o poder supremo, cuja função típica era preservar os direitos naturais do homem.

Sequencialmente, considerando a questão da divisão dos poderes proposta por Locke, relevante é a formulação de Montesquieu a respeito do tema. Foi o autor, por meio da obra “O espírito das Leis” (2000), que desenvolveu a teoria da tripartição dos poderes estatais, os quais, como se sabe, devem ter uma convivência harmônica e independente, e são o Executivo, Legislativo e Judiciário.

Havendo essa harmonia e independência, os poderes exercem um efetivo controle de um sobre o outro. Cuida-se da teoria dos “freios e contrapesos”. Com isso, segundo Montesquieu (2000), haverá uma eminente proteção da liberdade.

Em resumo, na teoria de Montesquieu, o Executivo deveria ser exercido pelo rei, que teria direito de veto sobre todas as decisões do Parlamento. Já o Legislativo, deveria ser exercido por duas câmaras: o corpo dos comuns, composto pelos representantes do povo, e o corpo dos nobres. Enquanto o Judiciário cuidaria do cumprimento das leis.

Ressalta-se que na teoria de Montesquieu, a esfera do Poder Legislativo é predominante. A chamada Potência Legislativa, confiada a um grupo de representantes do povo, marcados pela habilidade individual e pela aptidão intelectual, características que lhes permitiriam discutir e decidir as questões gerais, em favor da nação.

Montesquieu estava preocupado em estabelecer uma representação vinculada aos interesses gerais do Povo; por isso, em hipótese alguma ela poderia ser particularizada ou corporativa. A palavra do representante deveria ser a “expressão da voz da nação”. Montesquieu, diferentemente de Locke, trabalha com a concepção do Mandato representativo ou virtual. Isto é, escolhidos pelo voto, os representantes do povo e dos nobres teriam a função de negociar e de defender os interesses de seus representados na esfera do Legislativo. No ato de representar, o representante levaria em consideração as instruções gerais dos representados, não havendo necessidade de consultá-los sobre cada questão em particular. (MEZZAROBÀ, 2004, p. 55).

Para Montesquieu, em princípio, todos os cidadãos teriam o direito de escolher por voto os seus representantes, a não ser que não tivessem vontade própria. Porém, anota-se que não há em sua obra uma definição clara do que seja vontade própria, o que permitiu que ao longo da história a interpretação pudesse ser feita de modo bastante restritivo por parte dos governantes.

Assim, como visto, as teorias de Locke, Burke e Montesquieu tem em comum, sobretudo, a superlativa importância do papel exercido pelo Parlamento na formatação da representação política.

#### 2.1.4 A representação em John Stuart Mill

Destacável ainda o pensamento do inglês John Stuart Mill (1981) a respeito da representação política, já que seus estudos não ficaram restritos a filosofia utilitarista.

Na obra “Considerações sobre o governo representativo” (1981), Mill defende que o governo por representação se afigura como o melhor possível, por permitir uma maior eficiência na atuação estatal, sem prejuízo da participação social na constituição do poder político.

Esse modelo seria ainda mais adequado e imprescindível para a realização da democracia e de um “estado social” em sociedades numerosas:

Torna-se evidente que o único governo capaz de satisfazer a todas as exigências do estado social<sup>4</sup> é aquele do qual participou o povo inteiro; que toda a participação, por menor que seja, é útil; que a participação deverá ser, em toda parte, na proporção em que permitir o grau geral de desenvolvimento da comunidade; e que não se pode desejar nada menor que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do Estado. Mas como, nas comunidades que excedem as proporções de um pequeno vilarejo, é impossível a participação pessoal de todos, a não ser numa porção muito pequena dos negócios públicos, o tipo ideal de um governo perfeito só pode ser o representativo. (MILL, 1981, p. 38).

Mill foi um defensor da soberania do povo e a entendia superior à monarquia despótica, que, à época, era defendida por muitos como a melhor forma de governo, a exemplo de Hobbes. Ele defendia que o povo deveria participar do governo para ter seus interesses respeitados e não ser uma massa passiva comandada por uma única pessoa.

Nas suas palavras:

Não há nenhuma dificuldade em demonstrar que a forma ideal de governo é aquela em que a soberania, o poder supremo de controle em última instância, pertence à massa reunida da comunidade; aquela em que todo o cidadão não apenas tem uma voz no exercício do poder supremo, mas também é chamado, pelo menos ocasionalmente, a tomar parte ativa do governo pelo exercício de alguma função pública, local ou geral. (MILL, 1981, p. 31).

---

<sup>4</sup> O autor usa expressão “estado social” no sentido de um governo que promove os interesses da sociedade e não se confunde com a atual conceituação de estado do bem-estar social.

Com o exercício de uma função pública, mesmo que temporariamente ou pequena, Mill acreditava que o cidadão passaria a pensar de forma melhor acerca de como cuidar dos bens da sociedade.

Essa construção de estado de representação com participação social direta eventual é necessária, porque, segundo Mill, em Estados muito populosos a participação direta dos cidadãos no governo é praticamente impossível, sendo cogente a adoção de um regime representativo.

Nesse passo, na sua doutrina, o papel do sufrágio é de extrema relevância. Para ele, este deve ser universal, pois a não participação no processo político poderia degradar o indivíduo e a sociedade.

Todavia o autor, apesar de defender o sufrágio universal, entendia que o voto deveria ter um peso diferenciado a depender dos sujeitos. Por exemplo, Mill (1981) arguiu que o voto das pessoas com maior tempo de estudo tenha maior peso e que os analfabetos, ante sua dificuldade de discernimento, sejam excluídos do sufrágio, destacando, a partir daí, o papel central da educação para o funcionamento do sistema representativo.

Na sua obra, em resumo, Mill (1981) sustenta que o modelo de governo ideal é o baseado na soberania popular através da representação. Ao mesmo tempo, fica claro que a representatividade não é sua única preocupação. É evidente sua apreensão com a competência do governo na administração e com a capacidade desse governo propiciar o bem-estar de sua população<sup>5</sup>. Também, é perceptível que sua teorização é compatível com a conjugação da representação com a participação, aproximando-se de uma teoria sobre a democracia semidireta.

Explica o autor, porém, que as funções do governo na busca do máximo bem-estar da sociedade não são uma coisa invariável, mas sim distintos nos diferentes estágios da sociedade, sendo muito mais numerosas em um povo atrasado do que em um povo avançado, bem como que a intervenção direta das autoridades públicas na busca do bem-estar da sociedade não tem limites, a não ser os da existência humana (MILL, 1981).

---

<sup>5</sup> John Stuart Mill foi um dos sistematizadores do princípio do bem-estar máximo e do utilitarismo. O utilitarismo opõe-se a qualquer teoria ética que considere ações ou tipos de atos como certos ou errados independentemente das consequências que eles possam ter. Para o utilitarismo, uma ação é moralmente correta se tende a promover a felicidade e condenável se tende a produzir a infelicidade, considerada não apenas a felicidade do agente da ação, mas também a de todos afetados por ela (sociedade).

Em resumo, “a influência do governo no bem-estar da sociedade pode ser considerada ou estimada com relação nada menos do que com o todo dos interesses da humanidade” (MILL, 1981, p. 13), devendo o povo escolher como seus representantes aqueles que reunirem a maior condição de proporcionar e defender os interesses agregados da sociedade.

Logo, a sociedade, em sua busca por felicidade, deve escolher os representantes que a espelhem e os cidadãos devem formar um governo pluralista, que se determine pelas suas escolhas. De outro modo, o governo representativo ideal de Mill vai além da simples preocupação com o processo de representação, pois visa a plena realização da vontade da coletividade.

#### 2.1.5 A evolução da representação

Diante de todo o visto acerca da representação, nota-se facilmente uma transformação na forma de ver o mandato, que incide sobre o processo de fundação e de legitimação da ordem política.

Ficou claro um ponto distintivo entre a percepção de representação na Idade Média e nos dias atuais, quando a ordem cessa de ser pensada como uma realidade existente para sempre, inscrita na natureza das coisas, e torna-se uma invenção, um artifício, uma construção. Para a cultura medieval e protomoderna a representação repousa na imanência do todo na parte: representar significa, de certa forma, revelar a presença do todo na parte. É justamente, a relação identitária entre a parte e o todo que cinde logo que cai a ideia de uma totalidade ordenada desde sempre: para Hobbes, a ordem passa através de um soberano criado pelos sujeitos, como seu representante, mas os sujeitos, por sua vez, existirão politicamente somente enquanto o soberano, representando-os, transforma-os em povo (COSTA, 2010).

Certamente que a representação medieval e a de Hobbes já ficaram para trás, no entanto, “o paradoxo da representação nasce do contraste entre o dualismo que ela evoca (a representação como ponte ou nexos entre dois entes) e a torsão monista que ela sofre no exórdio da modernidade” (COSTA, 2010, p. 169). Nesse passo, com a queda do antigo nexos identitário entre a parte e o todo, entre o representante e o representado, o representante substitui a nação representada e justamente enquanto a substitui, a realiza.

Ver a representação como passagem da existência em ato de nação produz um forte efeito de legitimação para os representados, mudando, como visto, os esquemas fundantes do nexos. Para Burke, a legitimidade da assembleia representativa emana da ordem jurídica objetiva e da tradição constitucional e somente nesta moldura encontra um lugar o mecanismo eleitoral. Já para Sieyès, a pedra angular do processo constituinte e da nova ordem que dali deve surgir é o sujeito e as sua vontade. Neste caso, o momento do voto adquire uma importância decisiva e torna-se parte integrante do novo dispositivo de representação (COSTA, 2010).

Pietro Costa identifica, assim, três características essenciais que o discurso da representação apresenta:

Em primeiro lugar, torna-se um tema a importância do consenso dos sujeitos e, com isso, do sufrágio político e do direito ao voto. O voto torna concreto e visível o papel ativo do sujeito na vida do ordenamento e traduz-se em um poder específico: o poder de designar alguns indivíduos colocando-os no vértice do ordenamento. Através do voto concretiza-se a ligação representativa entre os muitos e os poucos, mas os poucos, enquanto designados pelos muitos, são representantes dos muitos. A representação torna-se, então, a celebração simbólica da ponte que une os muitos aos poucos, a multidão à classe de governo.

O segundo ponto é que a representação não exaure a sua função ao permitir que os sujeitos se reconheçam na ordem, que se sintam em casa, por assim dizer, na *respublica*, quando atribui a eles um papel ativo e um efetivo poder de designar a elite.

Existe uma outra face da representação, voltada não aos sujeitos, mas ao soberano. A representação moderna repousa na proibição do mandato imperativo e no dogma da independência do eleito em relação aos eleitores: o representante não recolhe as vontades dos sujeitos, mas, através de suas livres decisões, dá voz à vontade da Nação. A vontade do soberano e vontade dos sujeitos são descontínuas, e é o mecanismo da representação que, no momento em que separa a decisão dos representantes das vontades dos representados, possibilita a constituição da soberania.

O terceiro ponto consiste no fato de a representação, por um lado, alçar os sujeitos na direção do soberano para que possam reconhecer-se nele e, por outro, sancionar o descolamento entre a vontade do soberano e as vontades dos súditos. Além de indicar na nação que somente ela é capaz de transformar o ausente em presente, o invisível em visível, no momento em que torna real a Nação e a sua vontade. (COSTA, 2010, p. 170-171).

Assim, a importância do consenso dos sujeitos e do sufrágio político (que torna concreto o papel ativo do cidadão na sociedade), a questão da efetiva participação dos sujeitos, a independência da vontade dos eleitos e o fato de a representação ligar o soberano aos súditos, com o poder de transformar o ausente em presente e o invisível em visível são os fundamentais atributos da representação moderna.

## 2.2 DEMOCRACIA

A palavra democracia foi usada primeiramente pelos gregos para designar uma nova concepção da vida política e das práticas que eram fomentadas em diversas cidades-estados da antiga Grécia. Hoje, continua a ser um modo de vida que se realiza além e fora do Estado, antes mesmo de chegar a ele.

*Demos* significa povo e *kratos*, poder, governo ou autoridade.

Antes que as duas palavras se generalizassem, os atenienses se referiam a algumas espécies de igualdades como características dos sistemas políticos: à primeira denominavam *isegoria*, o direito de todos os cidadãos falarem nas assembleias, e, à segunda, *isonomia*, a igualdade de todos perante a lei (NOGUEIRA, 2010).

Quando o povo passou a se reunir para tratar dos assuntos políticos, e a considerar-se a autoridade soberana, esse sistema de governo passou a diferenciar-se do governo de poucos, da aristocracia ou oligarquia, ou de um só, da monarquia ou tirania.

Bobbio (1986), na busca pela conceituação, afirma que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como um modelo contraposto a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos.

De qualquer sorte, é certo, porém, que desde o início até um passado nem tão distante, o *demos* dizia respeito a um grupo pequeno de pessoas. Segundo Nogueira (2010), desde o século VII a.C. o conceito de cidadão sempre foi algo muito mais restrito do que o do povo. Por isso, os direitos decorrentes da cidadania, como o de votar, para escolher os governantes, mantiveram-se restritos a um pequeno número de pessoas que dificilmente ultrapassava cinco por cento da população adulta de homens.

Demais disso, a representação da democracia não reflete realidades imediatas e precisas, a sua significação só faz sentido na confrontação criteriosa de ideias, valores e atitudes. De outra forma, a sua significação não é constante e homogênea. Seu sentido e o das teorias adjacentes não são separáveis dos

contextos histórico-culturais, muitas vezes contraditórios entre si, nos quais tem sido concretamente aplicado.

Nessa medida, Pietro Costa (2010) afirma que se “democracia” é uma das “grandes palavras” do discurso político de hoje e de ontem, o seu aspecto semântico é amplo e composto, e a linha de seu desenvolvimento histórico-conceitual é recortada, ou até fragmentada.

Nessa questão, assim, dois problemas atinentes à área semântica são relevantes: o problema do fundamento e da legitimidade do poder político e o problema da titularidade e da modalidade do exercício do próprio poder.

Na tentativa de solucionar essa demanda, Tocqueville define a democracia como um instrumento de criação e aprimoramento de direitos, onde o governo faz com que a ideia de direitos políticos desça até o menor dos cidadãos (SOUZA, 2013).

Tocqueville concorda com a ideia de mutabilidade da democracia, ao entender que ela se caracteriza por seu dinamismo, por ser um regime em permanente expansão e permanente invenção. Característica que ele chama de “capacidade de aprimoramento” para o fim de atingir os fins da sociedade (SOUZA, 2013).

Todavia, a característica fundamental da democracia tocquevilliana é a igualdade. O autor vê a democracia a partir de sua natureza igualitária, demandando, primeiramente, responsabilidades individuais como o preço a ser pago pelas liberdades individuais (SOUZA, 2013).

Isto é, a seus olhos, a democracia consiste na igualização das condições, sendo democrática a sociedade em que não subsistem distinções de ordem e de classes, em que todos os indivíduos que compõem a coletividade são socialmente iguais, o que não significa que sejam intelectualmente ou economicamente iguais (ARON, 2000).

Já o fundamento da democracia, para ele, é o Poder Legislativo, já que “as democracias são naturalmente levadas a concentrar toda a força social nas mãos do corpo legislativo” (TOCQUEVILLE, 2005, p. 173) e considerando ser “este o poder que emana mais diretamente do povo, é também o que mais participa de sua onipotência” (TOCQUEVILLE, 2005, p. 173).

Outrossim, diante do dinamismo dessa forma de governo, distinguem-se na história das instituições políticas três modalidades básicas de democracia: a

democracia direta, a democracia indireta e a democracia semidireta; ou, simplesmente, a democracia não representativa ou direta, e a democracia representativa — indireta ou semidireta —, que é a democracia utilizada pela maioria dos Estados atualmente.

O modelo adotado pelo estado será caracterizado pela forma de participação efetiva do povo no processo político de tomada de decisões fundamentais e de gestão da coisa pública.

Sendo direta a participação do povo, ter-se-á a democracia direta. Tratando-se de indireta a participação, o figurino de democracia será indireto ou representativo, pela circunstância de o exercício ser feito em nome do povo e para o povo, mas pelo seu representante. Por fim, quando em conjunto com a participação indireta, pelos representantes, somarem-se instrumentos de atuação direta do povo no poder, tem-se a Democracia semidireta (ROCHA, 1998).

Na sequência, analisa-se especificamente cada um desses modelos de democracia.

### 2.2.1 A democracia direta

A Grécia foi o berço da democracia direta, mormente Atenas, onde o povo, reunido no *Ágora*, para o exercício direto e imediato do poder político, transformava a praça pública “no grande recinto da nação”.

Com a ressalva já feita referente à restrição daqueles que podiam exercer a democracia, tem-se que a direta ou antiga era aquela exercida em uma cidade quando o povo deliberava sobre as questões do Estado e que “fazia de sua assembleia um poder concentrado no exercício da plena soberania legislativa, executiva e judicial” (BONAVIDES, 2014, p. 288).

É claro que há os que entendem que não houve na Grécia democracia verdadeira, mas aristocracia democrática ou democracia minoritária<sup>6</sup>, o que evidentemente traduz um paradoxo na própria expressão cunhada, em virtude da minoria social de homens livres que dela participavam.

Agora, como regra, o valor que o cidadão no Estado grego conferia à sua democracia estava preso, ao bem que ele almejava receber e que efetivamente

---

<sup>6</sup> A exemplo de Octaciano Nogueira (2010 e 2012), Bobbio (1998) e Paulo Bonavides (2014).

recebia da parte do Estado. Isso fazia com que o cidadão da Grécia visse sempre no ordenamento estatal mais do que a complementação ou prolongamento de sua vida individual: visse no Estado o dado mesmo condicionante de toda a sua existência (BONAVIDES, 2014).

Não havia, por conseguinte, nesta forma de democracia direta, a tensão que preside, nos tempos modernos, às relações entre o indivíduo e o Estado. É que determinadas posições filosóficas, de teor político, contemplam modernamente o Estado como dado negativo e o indivíduo como dado positivo, ou vice-versa (BONAVIDES, 2014).

De igual modo, a democracia grega e a vida na *pólis* não consentiam, historicamente, semelhantes dissociações do homem e da coletividade. De maneira que, recebendo tudo do Estado, devendo tudo ao Estado, o homem grego, ainda quando começa a tomar consciência de que a cidade lhe é realidade exterior, ainda quando intenta afirmar conscientemente sua personalidade, esse homem hesita e essa hesitação se escreve, por exemplo, no sacrifício de Sócrates:

Antes de beber a cicuta, quando resiste à sugestão da fuga preparada pelos discípulos, fiéis até o último momento, Sócrates foi posto na ponta de um dilema.

Derradeira, mas desconsoladora e amarga reflexão fê-lo porém desistir do plano de evasão, que seria justamente a renúncia à *pólis*, a renúncia ao Estado. Quando Sócrates recusou aquele caminho, foi ele coerente com a sociedade grega, com os ideais políticos do mundo helênico, com a alma da *pólis*.

Quis morrer sem desmembrar pelos atos o que a sua filosofia á desmembrara pelas ideias: a separação por ela feita entre o Estado e o homem. Inumeráveis pensadores modernos, à frente dos quais Rousseau, reputam haver sido essa separação o maior crime da idade moderna. Compreendendo e enaltecendo a liberdade e a democracia dos gregos, filósofos da envergadura de Rousseau, Hegel e Nietzsche entendem que verdadeiramente livre foi o homem grego e não o homem moderno; o homem das praças atenienses e não o homem da sociedade ocidental de nossos dias. (BONAVIDES, 2014, p. 290).

Mas o ponto principal a se destacar é que esse modelo de democracia foi exercido imediatamente pelo povo. Segundo Alencar (1868, p. 36), “no *ágora* em Athenas ou no *forum* em Roma, não se votava unicamente sobre as questões do estado; porém se deliberava e discutia. A tribuna era do povo, franca e livre a qualquer cidadão”.

Convém lembrar, contudo, e mais uma vez, que o conceito de “qualquer cidadão” não era muito abrangente. De forma que essa ideia, não obstante correta, é bem diferente do ocorrido na época, visto que conceito de cidadão era algo muito

mais restrito do que o do povo, fazendo com que somente uma pequena parcela da população adulta masculina possuisse os direitos decorrentes da cidadania.

Nesse passo, é importante frisar que liberdade e igualdade, dois valores ditos da modernidade, encontram suas origens no modelo de democracia grego, mas diferem-se da concepção contemporânea.

A igualdade naquele período não corresponde ao valor atual e universal de “sujeito de direitos”, mas se exaure no âmbito da *polis*, não põe em questão, mas pressupõe a distinção qualitativa entre escravo e livre. Ela encontra seu fundamento não no indivíduo enquanto tal, mas no povo, e no povo como parte da cidade. A democracia antiga é o governo de um povo que se afirma como entidade coletiva já existente (COSTA, 2010).

Todavia, é certo que não é uma teoria da democracia acabada e perfeita. O que ela apresenta e que é importante ressaltar é a ideia que permitiu importantes desenvolvimentos a respeito do problema do fundamento do poder. A antiga democracia fundamenta sua democracia na ideia de que o poder, em sua origem, seja atribuído ao povo.

É a ideia do povo que se autogoverna que foi revolucionária e permitiu as formulações atuais de um governo democrático.

### 2.2.2 A democracia moderna ou indireta

A partir da formulação antiga da democracia, em especial pela formação grega e aristotélica, começa-se a pensar em uma democracia que vai se construir a partir da ideia de soberania popular, onde Jean-Jacques Rousseau teve importância significativa.

Considerando a importância que na teoria moderna da democracia assumirá a ideia da soberania popular, pode-se enxergar na visão medieval do *populus* o primeiro anel de uma cadeia ininterrupta (COSTA, 2010).

Nesse sentido, não se esquece de que a ideia de povo como uma entidade política autossuficiente é traço constante das formulações de democracia. Contudo, os conteúdos efetivos da democracia mudam conforme o significado atribuído em um determinado momento ao povo.

Assim sendo, como já visto, no período medieval, o povo é uma realidade já dada e espontaneamente ordenada, não reduzível a uma soma de indivíduos abstratamente iguais.

Já na democracia moderna, o povo é compreendido mediante a ficção do “estado da natureza”, que fragmenta a relação obrigatória entre o indivíduo e os corpos, entre o indivíduo e as hierarquias. A partir dessa construção, o sujeito é considerado titular de direitos fundamentais e a fundação da ordem política depende da decisão contratual de sujeitos por natureza livres e iguais (COSTA, 2010).

Nesse passo, a ordem não é resultante espontânea da desigualdade objetiva dos seres e da diferenciação dos seus privilégios e poderes. Em tese, por natureza, os indivíduos são iguais e a ordem, longe de ser um dado, é um problema, é o problema decisivo: se o protagonista é o indivíduo com os seus direitos-poderes invioláveis, a ordem deve ser inventada, construída, em função dos sujeitos que são sua fonte e destinação final (COSTA, 2010).

Aqui, cabe lembrar as hipóteses principais do período. Hobbes (1983) defendia que a ordem existiria apenas como efeito do poder absoluto de um soberano a quem os sujeitos remetem seus direitos-poderes originários. Locke (2001), ao seu tempo, desenvolveu uma visão dualista da ordem, onde há os sujeitos que agem no exercício de seus direitos fundamentais e o soberano que, mediante um mandato fiduciário, tutela os direitos dos membros da nação sem interferir em suas esferas de liberdade. Por fim, a hipótese de Rousseau pode ser apresentada como a imagem da representação moderna da democracia.

Rousseau chamava de república todo Estado regido por leis, independente da forma de administração que possa ter. Porque, nesse caso, então somente o interesse público governaria, e a coisa pública seria representada (ROUSSEAU, 2002).

Seu ponto de partida é o indivíduo dentro de um paradigma jusnaturalista, sendo diante de uma multidão de sujeitos iguais que a ordem irá surgir. Rousseau, diferenciando-se de Locke e Hobbes, que mantinham uma distinção qualitativa entre os sujeitos e o soberano, identifica o conjunto dos sujeitos com o corpo político.

Segundo Rousseau, “o contrato social dá lugar ao nascimento de um “eu comum”, de uma “pessoa pública” que recebia, em uma época, o nome de cidade, e recebe hoje o de república ou de corpo político” (COSTA, 2010, p. 215).

Nesse processo, o indivíduo exerce papel protagonista, pois é ele que, com o contrato social, quer e funde uma associação que o protege, em uma engenharia que o deixa livre como antes.

Em Rousseau é o indivíduo o elemento constitutivo do ente soberano e o povo não passa do conjunto dos sujeitos iguais. São os indivíduos que, no momento em que decidem contratualmente dar-se uma ordem política, se constituem como povo, como corpo soberano, e com isso passar a existir como cidadãos (COSTA, 2010).

No entanto, é claro que é por meio do corpo soberano que o indivíduo se realiza plenamente, pois ele espera do soberano a confirmação e o reforçamento dos seus direitos naturais. Já o soberano é o povo, e o povo é o conjunto dos indivíduos que se constituem como corpo soberano (COSTA, 2010).

Com esse raciocínio, em regra, apagada a distinção qualitativa entre soberano e o povo, o indivíduo é livre somente quando diretamente envolvido no processo político, isto é, quando participa do processo de configuração das instituições e nas decisões de seu Estado.

Com isso, a representação não pode mais ser compreendida apenas na forma adstrita às técnicas eleitorais para escolha de governantes, uma vez que a participação do indivíduo por meio do voto é apenas um dos diversos fatores que compõem estrutura de uma democracia.

Ou ainda, na visão de Canotilho (2003), a legitimidade do órgão representativo não decorre simplesmente da delegação da vontade do povo, mas também do conteúdo dos seus atos, que, quando justos, permitem aos cidadãos, mesmo com suas diferenças, se reencontrarem nos atos de seus representantes, analisando o doutrinador a representação como atuação (cuidado nos interesses de outros e concretamente dos cidadãos), disposição para responder (sensibilidade e capacidade de percepção dos representantes para decidir em consonância com os desejos e necessidades dos representados) e processo dialético entre eleitores e eleitos (no sentido de realização dos interesses universalizáveis do povo e existentes no povo).

Diante dessas dificuldades na realidade democrática, Joseph Schumpeter (1961) manifestou certo pessimismo com a realização da democracia na sua época, pois, ao seu entender, ela constitui um mecanismo para escolher e autorizar governos, partindo de grupos e partidos em competição. Nesse processo, a função

dos eleitores não é solucionar problemas políticos, mas apenas a de escolher dirigentes que irão decidir quais são os problemas políticos e como solucioná-los.

Para Schumpeter (1961), a função das eleições é a de afastar o risco de tirania por meio da alternância dos governantes e a questão da legitimidade se limita à eleição dos representantes.

Ocorreria que, quando as pessoas comuns, os eleitores, afastam-se das preocupações privadas de ordem familiar ou profissional, para penetrar no domínio das questões nacionais e internacionais, sem nenhum vínculo direto e visível com as nossas, a volição individual, o conhecimento dos fatos e a lógica cessam rapidamente de exercer a função que lhes atribui a doutrina clássica (SCHUMPETER, 1961).

Schumpeter vai além e afirma que o núcleo da desordem consiste no desaparecimento quase completo do senso das realidades dos cidadãos. Segundo ele, normalmente, os grandes problemas políticos se classificam, entre todas as atividades psíquicas do cidadão típico, no gênero daquelas distrações reservadas para as horas de lazer, que não chegam a se constituir em hobby, e entre os assuntos de conversação ociosa. Esse senso enfraquecido e distante da realidade se traduz, não apenas no enfraquecimento do senso de responsabilidade, mas ainda na ausência de volições efetivas (SCHUMPETER, 1961).

Schumpeter (1961) sustenta que mesmo se não houvesse partidos políticos para influenciar o cidadão, este tenderia, em matéria de negócios públicos, a ceder a prejuízos e impulsos extrarracionais ou irracionais.

As formulações de Schumpeter consistem em uma das principais críticas ao modelo clássico da democracia representativa e elas amparam-se na acuidade da sua análise psicológica do cidadão comum, o eleitor-padrão. Além disso, nesse passo, avançando na sua perquirição do que se chamou “psicologia das massas”, com o propósito crítico da democracia, a vontade que observamos, ao analisar processos políticos, é, em grande parte, fabricada, e não espontânea. E é nessa alteração que consiste frequentemente tudo o que corresponde na realidade à “vontade geral” da doutrina clássica.

Portanto, para Schumpeter, a vontade do povo é o produto, e não a força motriz, da ação política, o que contradiz significativamente a teoria de Rousseau.

### 2.2.3 A democracia semidireta

A democracia semidireta, também chamada de democracia participativa é, na verdade a democracia representativa com alguns institutos de participação direta da sociedade nas funções de governo (SILVA, 2011).

Como visto, na democracia indireta, o cidadão tinha uma função imperiosa durante o processo de eleição, que levava ao fenômeno da legitimidade de um sistema político, na medida em que consubstanciava o princípio representativo e permitia que os representantes atuassem em nome dos representados.

Na democracia representativa tudo se passa como se o povo realmente governasse. Há, portanto, a presunção ou ficção de que a vontade representativa é a mesma vontade popular, ou seja, aquilo que os representantes querem vem a ser legitimamente aquilo que o povo haveria de querer, se pudesse governar pessoalmente, materialmente, com as próprias mãos (BONAVIDES, 2014).

Na democracia semidireta, por sua vez, a ideia da participação do cidadão é reforçada com a participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo.

A sua construção foi necessária em virtude de atualmente ser praticamente impossível alcançar a democracia direta contida no ideal e na prática dos gregos e a democracia representativa apresentar alguns problemas, sobretudo em relação à legitimidade.

Fala-se do distanciamento entre representantes e representados, pelo fato de aqueles não defenderem os interesses destes, da dificuldade decorrente do aumento das questões técnicas que envolvem o exercício da função pública, da falta de identificação do povo com os governantes e da precária preparação do eleitorado e dos candidatos para a participação política.

Com efeito, diante dessa dificuldade material, construiu-se um modelo democrático com instituições que fizessem do governo popular um meio-termo entre a democracia direta dos antigos e a democracia representativa tradicional dos modernos.

Com a democracia semidireta, a alienação política da vontade popular faz-se apenas parcialmente. A soberania está com o povo, e o governo, mediante o qual essa soberania se comunica ou exerce, pertence por igual ao elemento popular nas matérias mais importantes da vida pública. Determinadas instituições, como o

*referendum*, a iniciativa, o veto e o direito de revogação, fazem efetiva a intervenção do povo, garantem-lhe um poder de decisão de última instância, supremo, definitivo, incontestável (BONAVIDES, 2014).

Diferentemente da democracia indireta, o povo na semidireta não apenas elege, mas também colabora juridicamente. De outro modo, o povo não só elege, mas também legisla.

Na democracia semidireta, portanto, acrescenta-se à participação política certa participação jurídica, isto é, ao povo se reconhece, para determinadas matérias, esfera de competência em que ele diretamente, observando formas prescritas pela ordem normativa, cumpre atos cuja validade fica assim sujeita ao seu indispensável concurso (BONAVIDES, 2014).

Segundo, Bonavides (2014), a democracia semidireta teve o período de mais larga proliferação no curso das três primeiras décadas deste século, quando gozou de indisputável prestígio, mormente após a Primeira Grande Guerra Mundial, durante a fase sensivelmente aguda de crise das instituições democráticas do ocidente.

Quanto à sua origem, foi na Suíça o seu berço tradicional, de onde se irradiou para o continente europeu. Algumas instituições da democracia semidireta são conhecidas e praticadas na América do Norte desde fins do século XVIII. Na Suíça, o *referendum* e a iniciativa permanecem e sua aplicação se dá tanto na órbita federal, em matéria constitucional, como no âmbito dos cantões, ou seja, na órbita das autonomias (BONAVIDES, 2014).

Do ponto de vista histórico, ainda:

A Constituição federal dos Estados Unidos ignora as práticas dessa modalidade de organização do poder democrático. Ficou reservado à esfera dos Estados, cujas Constituições fazem largo uso das mesmas.

Na Alemanha, com a Constituição de Weimar apareceram modalidades originais de emprego dos institutos da democracia semidireta, particularmente com respeito ao chamado *referendum* arbitral.

Na França, o destino desses instrumentos de participação popular não foi dos mais brilhantes. Apesar de que a Constituição de 1793 dispusesse acerca da aplicação do *referendum* a matéria legislativa ordinária, aquela Constituição nunca entrou em vigor.

De modo que o contato francês com a democracia semidireta só se fez em épocas que não foram de muita honra para a sua história constitucional: fez-se, por exemplo, quando na face das instituições mais pálida se apresentava a ideia mesma do governo popular.

Salvo a breve intermissão de que resultou a Constituição da Quarta República, o *referendum* constitucional francês se deu sempre no declive da democracia para o cesarismo. Assim nos anos III, VIII, X e XII do calendário

da Revolução, no Ato Adicional do Império, em 1815, na Constituição de 1852, e, por último, no constitucionalismo degaullista contemporâneo. O sistema parlamentar de vários Estados europeus tem testemunhado em suas mudanças constitucionais, no período de entre guerras, a combinação do parlamentarismo com algumas técnicas do governo semidireto. Não resultou das mais afortunadas a experiência. (BONAVIDES, 2014, p. 296-297).

Todavia, Após a Segunda Guerra Mundial, houve uma mudança significativa no cenário, com o arrefecimento do entusiasmo sobre a democracia semidireta, fazendo com que o constitucionalismo fizesse um emprego menor das técnicas de participação nas democracias e fosse mais valorizado o papel dos partidos políticos no processo.

Para Bonavides (2014, p. 298), a propósito, “em verdade, o Estado de nossos dias é predominantemente partidário”. O problema, segundo o Autor (p. 359), é que “a lição de nossa época demonstra que não raro os partidos, considerados instrumentos fundamentais da democracia, se corrompem. Com a corrupção partidária, o corpo eleitoral, que é o povo politicamente organizado, sai bastante ferido”.

E isso seria mais uma razão para uma revalorização dos institutos da democracia semidireta, que poderiam minorar os impactos negativos da atual burocracia partidária. Poderia, na visão de Bonavides (2014, p. 300), “contrabalançar talvez o absolutismo da burocracia partidária, dos oligarcas que recebem da democracia o poder de destruir a democracia mesma”.

Com efeito, não raro a oligarquia partidária conserva o poder, conservando ao mesmo passo o emblema democrático. Problema que, no mínimo, pode ser amenizado com a valorização e, quem sabe, atualização dos mecanismos da democracia semidireta.

Por fim, observa-se que a democracia semidireta é totalmente compatível com a teorização de Habermas acerca de sua “democracia deliberativa”, que seria o modelo ideal para as sociedades desenvolvidas, que primam pela melhor democracia.

É que, para Habermas (1997), a democracia é sinônimo de auto-organização política da sociedade e a democracia deliberativa seria um modelo ou processo de deliberação política caracterizado por um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva.

Nessa perspectiva, é imanente a ideia de que a legitimação das decisões e ações políticas deriva da deliberação pública de coletividades dos cidadãos.

Habermas sustenta que sobre a democracia repousa toda a carga da legitimação. É ela que se volta ao mesmo tempo para as garantias das liberdades dos cidadãos privados e para as condições nas quais eles se associam nos processos discursivos orientadores de ações do sistema político e legitimadores dos seus resultados, sempre que racionais (ou seja, sustentáveis no debate público). Compatível com sua teoria comunicativa, para ele, a instância geradora de poder legítimo é a esfera pública, a dimensão da sociedade onde se dá o intercâmbio discursivo. E esse poder comunicativamente gerado tem primazia sobre o poder administrativamente gerado do Estado, não só normativamente, mas também porque o segundo deriva do primeiro (COHN, 1995).

Ademais, na teoria do discurso de Habermas, os processos e pressupostos comunicativos de formação democrática da opinião e da vontade funcionam como a comporta mais importante para a racionalização discursiva das decisões de um governo e de uma administração vinculados ao direito e à lei (HABERMAS, 1997), tendo os mecanismos de participação social direta ainda maior importância.

E *racionalização* aqui significa mais do que simples legitimação, porém menos do que a constituição do poder. O poder disponível administrativamente modifica sua composição durante o tempo em que fica ligado a uma formação democrática da opinião e da vontade, a qual programa, de certa forma, o exercício do poder político. Independentemente disso, somente o sistema político pode “agir” (HABERMAS, 1997). Ele constitui um sistema parcial, especializado em decisões que obrigam coletivamente, ao passo que as estruturas comunicativas da esfera pública formam uma rede ampla de sensores que reagem à pressão de situações problemáticas da sociedade como um todo e estimulam opiniões influentes.

De outro modo, a opinião pública, transformada em poder comunicativo segundo processos democráticos, não pode “dominar” por si mesma o uso do poder administrativo, mas pode, de certa forma, direcioná-lo (HABERMAS, 1997). Ou ainda, “a política deliberativa obtém sua força legitimadora da estrutura discursiva de uma formação da opinião e da vontade, a qual preenche sua função social e integradora graças à expectativa de uma qualidade racional de seus resultados” (HABERMAS, 1997, p. 28).

Essa alternativa foge do idealismo excessivo já indicado de que os cidadãos são seres virtuosos orientados para o bem comum, tem-se em mente que, em situações de pluralismo cultural e social, por trás das metas politicamente relevantes

muitas vezes escondem-se interesses e orientações valorativas que de modo algum se podem considerar constitutivos da identidade da comunidade em seu conjunto, isto é, de uma inteira forma de vida compartilhada intersubjetivamente (HABERMAS, 1995).

Nessa medida, Habermas (1995) explica que o conceito de política deliberativa somente exige uma referência empírica quando levamos em conta a pluralidade de formas de comunicação nas quais uma vontade comum pode se formar, não somente pela via de uma autocompreensão ética, mas também mediante o equilíbrio de interesses e compromissos, através da escolha racional de meios com respeito a um fim, mediante justificações morais e exames de coerência jurídicos.

E conclui que, portanto, tudo gira em torno das condições de comunicação e dos procedimentos que outorgam à formação institucionalizada da opinião e da vontade política sua força legitimadora (HABERMAS, 1995), o que deixa claro que os mecanismos de participação direta previstos nos ordenamentos jurídicos e exercidos pelas sociedades tem papel fundamental nesse processo de efetivação de uma democracia deliberativa.

O Brasil, por meio de seu poder constituinte de 1988, optou por esse modelo de democracia, tal como posto no artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, que diz que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Nesse caminho, o artigo 14 da Constituição Federal também deixa clara a opção pela democracia semidireta, ao dizer que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular”.

Logo, no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, o voto é posto no sistema vigente como emanção própria e inflexível da cidadania soberana, mas não é o único instrumento de participação do cidadão brasileiro, conquanto dotado de vigor incontestável. Na democracia semidireta brasileira, ao lado do voto há outros instrumentos previstos para que a voz decisiva do povo se faça ouvir, tais como o referendo e o plebiscito (ROCHA, 1998).

No próximo capítulo, a pesquisa se dedicará sobre a democracia constitucional brasileira, passando pelo caminho que ela trilhou até chegar ao modelo atual organizado pela Constituição Federal de 1988.

### 3 A DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

Na análise do início do processo do constitucionalismo e da democracia brasileira estão algumas das explicações do nosso atual modelo.

Lembra-se que democracia é um modo de vida (ROCHA, 1998), que se realiza além e fora do Estado, antes mesmo de chegar a ele. A democracia é um conjunto de valores sociais e políticos que se torna jurídico quando absorvido pelo sistema normativo, no qual se transforma em princípios a serem seguidos pela sociedade.

Esses valores sociais e políticos, transformados em princípios e sistematizados, informam as instituições que passam a ter o seu desempenho regulado por eles. Assim, não é apenas o modelo institucional formalizado em determinado ordenamento jurídico que dita a existência de uma democracia, mas a sua vivência que a torna efetiva, concreta e justa (ROCHA, 1998).

Anotado isso, a história mostra que, como regra, o constitucionalismo europeu teve por premissa a luta e a contradição do absolutismo de uma sociedade já organizada e estruturada. O nosso constitucionalismo, ao revés, levantou-se sobre as ruínas sociais do colonialismo, herdando muitos dos seus vícios e problemas.

A propósito, a análise de Raymundo Faoro dá o tom de como foi o nosso processo de organização constitucional e política. Diz o Autor (2001, p. 886) que a partir do modelo português “deitou-se remendo de pano novo em vestido velho, vinho novo em odres velhos, sem que o vestido se rompesse nem o odre rebentasse”. Em outras palavras, o padrão patrimonialista português apenas se adaptou e se atualizou até os dias atuais.

Nesse caminho, segundo Bonavides (2000, p. 157):

A primeira época constitucional do Brasil, já nos seus primórdios, já na sua trajetória ao longo do Primeiro Reinado, guarda estreitos vínculos com Portugal, redundando numa singular comunhão de textos constitucionais, produto da mesma outorga imperial nos dois países: no Brasil, a Constituição de 1824; em Portugal, a Carta de 1826, cópia daquela que D. Pedro nos concedera e que ele fez chegar à Regência de Lisboa pelas mãos do embaixador inglês.

O texto constitucional de 1824, na visão de Bonavides (2000), foi relativamente bem-sucedido não obstante o seu baixo grau teórico de legitimidade e

suas discrepâncias com a inteireza democrática e representativa do século revolucionário que proclamara os direitos do homem e sagrara a inviolabilidade constitucional da separação de poderes.

No momento da elaboração da Constituição de 1824 a principal divergência consistia na amplitude do poder do Imperador, uma vez que esse reivindicava mais poderes, os membros da Assembleia Constituinte tentavam diminuí-los.

Outorgada em 25 de março de 1824, a Constituição Política do Império do Brasil foi a primeira Carta Política do Estado brasileiro. Por ter sido outorgada pelo Imperador D. Pedro I, sua principal característica era a previsão de um Poder Moderador, pelo qual o Imperador concentrava o poder administrativo e político em suas mãos. Além disso, dentre as principais diretrizes dessa Constituição, podemos destacar a forma de governo que, conforme estabelece o seu artigo 3º, era monárquico, hereditário, constitucional e representativo.

O detentor do Poder Moderador era praticamente um ser supremo, na medida em que possuía o condão de interferir em todos os outros poderes, com a prerrogativa de nomear os Senadores e dissolver o Poder Legislativo.

Na vigência da Constituição de 1824, o Poder Legislativo era exercido pela Assembleia Geral, sendo esta composta pelos representantes da Câmara dos Deputados e pelo Senado. Os deputados possuíam um mandato temporário, já os senadores eram vitalícios. Ressalta-se, porém, que os membros destas casas legislativas eram eleitos através de uma eleição indireta e não era qualquer cidadão que possuía o direito de participar do processo político, já que poucos homens possuíam o direito de votar e ser votado<sup>7</sup>.

Portanto, fica evidente que a democracia indireta na época do Brasil Império existia de forma relativa, pois o rei estava acima da Constituição. Era uma democracia em sua forma primitiva, já que o poder se concentrava nas mãos do Imperador e a participação política era muito restrita, devido principalmente ao voto censitário.

O Império regulado pela Constituição de 1824 perdurou no Brasil até 1889, quando adveio uma nova forma de governo, a República, marcada pela, dentre outras coisas, divisão federativa do espaço físico brasileiro. Somente dois anos depois, em 1891, surgiu a primeira Constituição Republicana, que prescreveu, em

---

<sup>7</sup> O Capítulo VI da Constituição de 1824 além de estabelecer que as eleições fossem indiretas, excluía as mulheres do direito do voto e todos os homens que não possuíam renda líquida anual de cem mil réis.

inovação, o presidencialismo como sistema de governo. Tinha-se aí, então, o possível início efetivo de uma real democracia brasileira.

Rui Barbosa pode ser considerado o principal mentor dessa constituição. Segundo Bonavides (2000), foram das suas luzes e das suas ideias nasceu aquela Carta do Brasil republicano, federativo, presidencialista, arredado da tradição europeia e acercado ao influxo norte americano, em cuja órbita gira até hoje sob a égide de um presidencialismo constitucional.

No entanto, a primeira Constituição republicana não inaugurou uma admirável democracia indireta no país, que atendesse aos pressupostos básicos da representação, onde os governantes buscassem realizar os interesses dos governados (toda a sociedade):

A república em si mesma não penetrara ainda a consciência da elite governante e da camada social hegemônica, talvez à míngua de preparação, porquanto no diagrama do novo regime os fatos atropelaram os valores; os interesses sobrepujaram as ideias; a destemperança, as vaidades e a soberba calcaram as verdades; as paixões, as ambições e os ódios escureceram o bom senso e a razão. Disso promanou a ditadura militar de Floriano que Rui tanto exprobou e da qual veio a ser, sem dúvida, a principal vítima. (BONAVIDES, 2000, p. 169).

No período da 1ª República, aliás, distorceu-se a própria figura do presidencialismo, na medida em que possuía um viés eminentemente militarista. Lembra-se, ademais, que o período ficou marcado igualmente pela conhecida prática de alternância entre presidentes de São Paulo e de Minas Gerais, comumente chamada de “política do café-com-leite”, a qual perdurou até a década de 1930.

Agora, é bem verdade que, inspirada pela constituição norte-americana de 1787, a Constituição de 1891 apresentava diversas modificações em nosso sistema político.

Ela adotou o presidencialismo como forma de governo e a tripartição dos poderes da União como regra, excluindo o Poder Moderador. Ao mesmo tempo, o federalismo possibilitou maior relevância política aos Estados (artigos 1º, 41 e 43 da Constituição de 1891).

Merece destaque também a transformação das eleições em diretas, inclusive para o cargo de Presidente. O cargo de Senador deixou de ser vitalício e a exigência de determinada renda econômica para participar do processo político não era mais requisito (artigos 28, 30, 31, 47 e 70 da Constituição de 1891).

Logo, é evidente que a democracia na segunda constituição brasileira avançou. Porém, algumas restrições à participação política ainda se mantiveram, como a referente às mulheres e aos analfabetos, que constituíam a maioria da sociedade na época. De modo que, no plano prático, as primeiras décadas da República não foram tão democráticas como as disposições constitucionais davam a entender.

O Ato Constitucional seguinte foi o de 1934, oriundo do processo da ditadura de Vargas de 1930.

Inspirada na Constituição alemã de Weimar de 1919, a Constituição de 1934 foi promulgada no Brasil em 16 de julho daquele ano e instituiu o chamado “Estado Social de Direito”.

Muitas das disposições da Constituição anterior foram mantidas, mas houve novidades. Sublinha-se o disposto no artigo 2º, que expressamente declarou que todos os poderes emanam do povo, e o previsto no artigo 22, que modificou a composição do Poder Legislativo, o qual deixou de ser bicameralista, na proporção em que passou a ser exercido apenas pela Câmara dos Deputados e somente auxiliado pelo Senado Federal.

Além disso, destaca-se que a Constituição de 1934 manteve a previsão de eleições diretas para os cargos dos Poderes Executivo e Legislativo e que em conjunto com o Código Eleitoral de 1932 instituiu o sufrágio secreto, universal, igual (foi somente aqui que, de modo pleno, as mulheres foram igualadas aos homens quanto ao direito de votar) e obrigatório e reduziu para 18 anos a idade mínima para poder participar politicamente na sociedade (artigos 23, 52, 108 e 109 da Constituição de 1934).

Assim, a Constituição de 1934, que teve pequena duração, apresentou certa evolução democrática, com a instituição do voto secreto e obrigatório para os maiores de 18 (dezoito) anos, bem como pela constitucionalização do direito feminino ao voto, sem prever, porém, mecanismos de participação direta da sociedade nas decisões do Estado.

Essa constituição durou apenas três anos, pois em 10 de novembro de 1937, Vargas aplica um golpe de Estado para se perpetuar como presidente do Brasil, outorgando a nova Constituição dos Estados Unidos do Brasil, a quarta de nossa história.

Logo, por ser oriunda de um golpe de Estado, a Constituição de 1937 trouxe um novo panorama político para o país. Ela, influenciada por ideias fascistas<sup>8</sup>, instituiu a ditadura do Estado Novo e restringiu os ideais democráticos existentes (FAUSTO, 1995).

No mesmo passo, ainda que na teoria houvesse a clássica tripartição dos poderes, o Poder Executivo concentrou esses poderes, havendo uma forte interferência estatal em todos os ramos. Tratava-se de ditadura pura e simples, com todo o Poder Executivo e Legislativo concentrado nas mãos do Presidente da República, que legislava por via de decretos-leis que ele próprio aplicava, como órgão do Executivo (SILVA, 2011).

Quanto à forma de eleição dos representantes do Poder Executivo e do Legislativo, a carta restringiu a participação política da maioria da sociedade, por conta, principalmente, do sufrágio indireto, que permitia que apenas um pequeno número de cidadãos pudesse participar diretamente da escolha desses representantes (artigos 38, 46, 47, 50 e 82 da Constituição de 1937).

Merece destaque ainda o artigo 187 desta Carta, que estabelecia que esta só entrasse em vigor depois de submetida a uma consulta popular nacional, o que nunca ocorreu: “Esta Constituição entrará em vigor na sua data e será submetida ao plebiscito nacional na forma regulada em decreto do Presidente da República”.

Nesse caso, não obstante houvesse a previsão constitucional da realização de consultas populares, a exemplo dos plebiscitos e dos referendos, estes nunca foram feitos no período.

Disso tudo, pode-se perceber que durante a vigência da Constituição de 1937, quase a totalidade das conquistas democráticas anteriores foram relegadas a um plano secundário, pois além de restringir a participação política direta ou indireta da sociedade, não houve aprovação dos cidadãos ou autorização para vigência desta Constituição.

Visto isso, anota-se que somente em 1945 caiu o regime de exceção denominado de “Estado Novo”. De tal sorte que apenas em 1946 foi promulgada uma nova Constituição.

Nas palavras de Bonavides (2000, p. 173), com a Constituição de 1946:

---

<sup>8</sup> Foi apelidada de “Polaca”, em função de sua inspiração na Constituição Polonesa de 1935.

Pôs-se termo assim a uma flagrante contradição política e ideológica que era a sobrevivência do Estado Novo, de bases ditatoriais, num mundo que emergia das ruínas da guerra, fizera vitoriosa a causa das velhas democracias liberais e passara a reconstruir o contrato social, escrevendo em São Francisco, em 1945, a Carta das Nações Unidas, logo seguida, em dezembro de 1948, da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

Foi uma Constituição que trazia pontos significativos, que traduzia equilíbrio e bom senso para as circunstâncias da época e que pode atenuar e fazer latente durante o tempo de sua vigência o perigo da crise constituinte, cujas erupções não vieram tão imediatas e de súbito como as que implodiram a Constituição de 1934 (BONAVIDES, 2000).

Dentre as principais contribuições desta Carta Magna podemos destacar a forma de governo republicana e de estado federativo, com o reequilíbrio do exercício dos poderes por suas três esferas: Executivo, Legislativo e Judiciário (artigo 1º da Constituição de 1946).

O Poder Legislativo passou a ser exercido pelo Congresso Nacional, composto, como nos moldes atuais, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, já o Poder Executivo era exercido pelo Presidente da República, todos com mandato não vitalício (artigos 37, 56, 60 e 78 da Constituição de 1946).

Em relação à participação, permitiu-se à maioria dos cidadãos participarem do processo político. No caso, era necessário ser maior de dezoito anos para se alistar como eleitor, sendo este alistamento compulsório. Somado a isso, o sufrágio voltou a ser universal e direto, e o voto secreto (artigos 131, 132, 133 e 134 da Constituição de 1946).

Anota-se igualmente que na vigência desta Constituição, mesmo sem qualquer previsão constitucional, foi realizado o primeiro plebiscito da história brasileira, o qual ocorreu em 06 de janeiro de 1963. Tratava-se de consulta quanto ao sistema de governo brasileiro, sendo que a população resolveu pelo retorno ao sistema presidencialista, anteriormente substituído pelo parlamentarismo, através da Emenda Constitucional nº 04, de 02 de setembro de 1961.

No entanto, esse período democrático não teve longa duração e foi interrompido pela segunda ditadura do século, “debaixo de uma Constituição de fachada outorgada pelo sistema autoritário, que ao mesmo tempo censurava a imprensa e reprimia a formação, pelo debate livre, de novas lideranças, sacrificando assim toda uma geração” (BONAVIDES, 2000, p. 174).

Durante a ditadura iniciada em 1964 foram outorgados mais dois textos constitucionais, o de 1967 e o de 1969, não obstante este último formalmente fosse uma emenda à Constituição de 1967. Entretanto, há consonância de que suas disposições modificaram significativamente o texto original, a ponto de ser considerada uma Carta inicial autônoma.

No que se refere ao período constitucional da ditadura militar, inicialmente, a Junta Militar que tomou o poder passou a governar por meio de atos institucionais, os quais foram compilados para formar a Constituição de 1967, outorgada em 24 de janeiro daquele ano.

Semelhantemente ao processo de 1937, o Poder Executivo foi fortalecido, e, por consequência, os Poderes Legislativo e Judiciário enfraquecidos, assim como houve uma extrema preocupação com a “segurança nacional”. Acerca das medidas que fortaleceram o Poder Executivo, destaca-se o largo uso dos decretos-leis para legislar.

Já no que tange à participação política dos cidadãos, tem-se que ela foi restringida. Os cidadãos, por exemplo, não tinham sequer o direito de participar diretamente da eleição do Presidente da República.

A eleição era por sufrágio indireto e o colégio eleitoral era composto por um número muito restrito de eleitores. O colégio era formado pelos membros do Congresso Nacional e por alguns delegados indicados pelas Assembleias Legislativas dos Estados (artigo 76 da Constituição de 1967).

Além disso, destaca-se a previsão da perda dos direitos políticos para quem abusasse de certos direitos individuais e para quem atentasse contra a ordem democrática (artigo 151 da Constituição de 1967). Lembra-se, ainda, que esse dispositivo era o utilizado para justificar a grande censura realizada pelo governo ditatorial.

Vinda a inevitável insatisfação social com o regime militar e com a ocorrência de inúmeras revoltas sociais, no intento de controlar a situação, a Junta Militar decretou, em dezembro de 1968, o Ato Institucional nº 5, levando o governo ditatorial ao seu auge repressivo.

Então, em 17 de outubro de 1969, é outorgada a sétima Constituição Brasileira, que incorporou todos os Atos Institucionais anteriores, inaugurando um novo período que só veio a perder força em 1974, momento em que os primeiros sinais da restauração da ordem democrática apareceram.

O processo de restauração trouxe inicialmente o fim do exílio de líderes políticos da oposição, a Lei da Anistia, a volta do pluripartidarismo, as eleições diretas para governadores dos Estados e uma menor censura.

Em 1985, o processo foi complementado com a realização da eleição indireta para Presidente da República, mediante a qual foram eleitos pelo Colégio Eleitoral Tancredo Neves como Presidente e José Sarney como Vice-Presidente. Sendo que após o óbito de Tancredo, em 15 de março de 1985, José Sarney assumiu a presidência da república.

Com a derrocada do regime ditatorial, cresceram as manifestações populares em clamor pela democracia, o que preparou o período constitucional vigente, que teve início em 1988 com uma Constituição que previu uma série de direitos fundamentais<sup>9</sup>, aliados a mecanismos garantidores de seu exercício, bem como formas eminentemente democráticas de organização política.

A Constituição de 1988, assim, ao que nos toca, adotou o princípio democrático, mais precisamente a democracia semidireta ou participativa, configurando-se, ao menos no disposto em lei, uma democracia de direito.

Lembra-se que a democracia de direito afirma a sua prática no respeito e na aplicação aos parâmetros principiológicos e preceituais estampados na Constituição e nas normas infraconstitucionais que formam o ordenamento jurídico de um povo<sup>10</sup> (ROCHA, 1998). No modelo brasileiro adotado em 1988, sem observância do direito legítimo, não se pode cogitar em Estado de Direito, nem em democracia, pois a insegurança, e não a segurança formada no direito, é que teria lugar certo nas relações entre as pessoas.

Diante disso e no mesmo caminho, quanto à questão das eleições para os representantes dos Poderes Executivo e Legislativo, estas passaram a ser realizadas por meio do voto direto e periódico. Anota-se, a propósito, que somente em 1989 ocorreu a primeira eleição direta para Presidente da República após a ditadura militar.

---

<sup>9</sup> Os direitos fundamentais podem ser definidos como os direitos considerados básicos para qualquer ser humano, independentemente de condições pessoais específicas. Segundo Silva (2011), no qualificativo fundamental acha-se a indicação de que se trata das situações sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive.

<sup>10</sup> A ideia de Estado de Direito, no que se refere à democracia de um país, vai ao encontro ao preconizado por Bobbio (1986), para quem o pressuposto para o bom funcionamento do regime democrático está na precisa definição das “regras do jogo” para a formação de decisões coletivas, onde se prevê e facilita a participação mais ampla e possível dos interessados.

Igualmente, desde esse momento histórico, projetos de lei com iniciativa popular foram aprovados e plebiscitos foram realizados.

Quanto à iniciativa popular, citam-se os casos do projeto da Lei 8.930 de 7 de setembro de 1994, que ampliou o rol dos crimes hediondos, do projeto que tornou crime passível de cassação a compra de votos, sancionado em 29 de setembro de 1999 (Lei nº 9.840), da criação, em 2005, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124), e mais recentemente do projeto da Lei da “Ficha Limpa” (Lei Complementar nº 135/2010).

Em relação às consultas populares, em 1993 foi realizado o primeiro plebiscito pós-1988, pelo qual os brasileiros decidiram a forma e o sistema de governo que deveria vigorar no país a partir de então, tendo a maioria da população optado pela forma republicana e pelo sistema presidencialista.

Ao longo desse período também foram realizados plebiscitos regionais, a exemplo do realizado em 2011 no Pará acerca de possível divisão do Estado.

Ou seja, desde a promulgação da Constituição de 1988, foram utilizados os mecanismos de participação social direta previstos, mas de forma muito rara, sendo necessária, por conseguinte, uma análise específica deles e da sua suficiência no sistema político brasileiro.

A aposta é no sentido de que uma maior utilização desses instrumentos, mediante a modificação de critérios formais e de condições materiais, pode diminuir os problemas de legitimidade e da representação política que atingem a democracia brasileira.

#### 4 A CRISE DE LEGITIMIDADE DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

Já foi visto que hoje, como regra, a democracia é um sistema representativo. Contudo, é certo que pode haver sistemas representativos não democráticos. Isso é possível, sobretudo, no caso de as eleições não atenderem aos requisitos mínimos de regularidade, isto é, de não serem livres, competitivas e não manipuladas.

Nogueira (2012, p. 239), concordando com Giovanni Sartori, elenca as características, as condições e o requisito para um regular sistema representativo:

- (1) as pessoas elegem periódica e livremente seus próprios representantes;
- (2) os governantes são responsáveis e prestam contas ao povo;
- (3) os governantes são considerados agentes mandatários do povo;
- (4) as pessoas *sentem* que estão de fato representadas;
- (5) as pessoas *concordam* com as decisões dos governantes;
- (6) as pessoas *compartilham*, de alguma forma significativa, da tomada de decisões; e
- (7) os governantes constituem uma amostra representativa dos governados.

Analisando esses elementos, percebe-se que os itens um (necessidade de eleições livres e periódicas), dois (responsabilidade e prestação de contas dos representantes) e três (os governantes serem mandatários do povo), são formais, são as características do sistema. Enquanto os itens quatro, cinco e seis são materiais e constituem as condições para que o sistema cumpra a sua função, bem como que o não atendimento destes leva ao descumprimento do requisito sete.

Isto é, se as pessoas não sentem que estão de fato representadas por seus mandatários, se não concordam com as decisões do governo e não compartilham de alguma forma significativa dessas decisões, por lógica, os governantes não constituem uma amostra representativa dos governados.

Esses condicionamentos e o seu não atendimento tem relação com o debate acerca da eficácia dos governos, da legitimidade dos sistemas políticos e da chamada crise de representação.

Essa discussão, aliás, ganhou força em um paradoxo, pois foi a partir do momento em que há mais democracia na ordem mundial que ela se tornou relevante. Tem-se que a partir da Segunda Guerra Mundial, como regra, dificilmente um país deixa de ser, ao menos formalmente, democrático. Ao contrário, são,

felizmente, inúmeros os casos de países com governos ditatoriais e tirânicos que passaram a adotar um regime democrático<sup>11</sup>.

Nesse paradoxo, com tanta democracia, nunca houve tanta insatisfação com a democracia. Trata-se de um mal-estar que cristaliza alusões concretas e recorrentes à corrupção, ao descrédito dos parlamentos, à escassa credibilidade dos partidos e dos políticos, à ingovernabilidade da democracia, à ineficácia ou impotência do Estado e à impossibilidade de se dar resposta às demandas dos cidadãos (NOGUEIRA, 2012).

De certo modo, segundo David Held (1987), a ordem política hoje não é atingida por meio de sistemas comuns de valores ou de um respeito geral pela autoridade do Estado ou por legitimidade. A ordem política hoje é resultado de uma complexa trama de interdependência entre instituições políticas, econômicas e sociais e atividades que dividem o centro do poder e que criam múltiplas pressões para que estes cedam a elas. O poder do Estado é, assim, apenas o aspecto central dessas estruturas, mas não é o único existente.

Esse cenário acabou por acarretar no Brasil em uma rejeição aos políticos ou à classe política. As pesquisas de opinião, em geral, a exemplo da realizada pela Fundação Getúlio Vargas<sup>12</sup>, que diz que apenas 5% (cinco por cento) dos entrevistados acreditam nos partidos políticos, indicam que os cidadãos enfrentam essas dificuldades, em especial a não identificação com políticos ou partidos e a não confiança neles.

No caso brasileiro, verificam-se limitações sérias tangíveis ao funcionamento do Estado de direito no país, assim como que essa dimensão da qualidade da democracia parece ter efeito pernicioso nas avaliações populares da legitimidade das instituições democráticas e na avaliação do desempenho das autoridades públicas (RENNÓ *et al.*, 2011).

Nessa crise, os partidos também têm papel de destaque, principalmente porque desde a universalização do direito ao voto eles exercem um protagonismo essencial.

---

<sup>11</sup> Como exemplo, cita-se o caso do fim da ditadura de Francisco Franco, em 1975, na Espanha ou da queda da ditadura de Mubarak no Egito, mais recentemente.

<sup>12</sup> Resultado disponível em: <http://fgvnoticias.fgv.br/pt-br/noticia/pesquisa-do-icjbrasil-avalia-confianca-nas-instituicoes-do-estado>. Acesso em: 30 de jun. 2014.

O problema é que a relação de confiança essencial entre os eleitores e os partidos parece estar seriamente abalada, sobretudo no Brasil, onde os casos de corrupção são recorrentes e o patrimonialismo é regra em alguns cenários.

Fala-se em patrimonialismo, referindo-se ao processo de privatização do público por certos políticos e do processo de indistinção entre o interesse público e o privado, de acordo com a conceituação de Max Webber (2013). Não raro, no Brasil, o clientelismo predomina e as instituições supostamente políticas encontram-se à disposição dos interesses particulares dos representantes e administradores (FAORO, 2001).

Ademais, a corrupção como fenômeno político influencia a legitimidade dos governos, a capacidade de governar e até mesmo a visão genérica da população sobre o país (CUNHA *et al.*, 2010), o que pode afastar os cidadãos dos seus representantes.

Para Àngel Garrorena Morales (*apud* NOGUEIRA, 2012, p. 243) o declínio do Parlamento está na distância entre os eleitos e os eleitores:

Deixamos de percebê-los como nossos representantes ou mediadores ante o poder e passamos a vê-los diretamente, como membros da classe que nos governa; em outras palavras deixamos de pensar na distância que medeia entre eles e nós como a que separa os representantes de seus mandatários e passamos a percebê-la como a que existe entre governantes e governados.

Ademais, na medida em que os parlamentares substituíram seu papel de representantes da sociedade perante o poder e tornaram-se parte dele, as Câmaras passaram a ser, tão só, um estranho jogo de contra-poderes, o lugar onde o Governo controla a si mesmo por meio de sua própria maioria parlamentar (NOGUEIRA, 2012).

Nesse caso, tem-se, portanto, de certo modo, uma relativização do dogma da separação dos poderes, sem que, em seu lugar, tenha aparecido algum esquema substitutivo com um mínimo de vocação dialética (NOGUEIRA, 2012).

Acerca disso, já em 1861, John Stuart Mill, na obra *Considerações sobre o governo representativo*, definia o papel dos parlamentos de uma forma talvez esquecida atualmente. Dizia o autor que:

A função verdadeira de uma assembleia representativa é a de vigiar e controlar o Governo; colocar todos os seus atos à luz da publicidade; exigir explicação e justificação para todos os atos que pareçam contestáveis; censurá-los se forem considerados condenáveis e, se os homens que compõem o governo abusarem de seus deveres, ou cumprirem-nos de

maneira conflitante com a vontade expressa da Nação, retirá-los de seus cargos e nomear seus sucessores, seja expressamente, seja virtualmente. Além desta o Parlamento possui outra função, não inferior à primeira em importância: ser ao mesmo tempo o Comitê de reclamações e o Congresso de opiniões da Nação (MILL, 1981, p. 55).

Nesse ponto, importante critério de verificação da funcionalidade dos Parlamentos está no respeito aos direitos das minorias. Somente se esses direitos estão assegurados é que uma instituição está apta a exercer o seu papel.

Nesse sentido, Nogueira (2012) adverte que ao se aceitar que hoje a real e autêntica função do Parlamento é a crítica e o debate, faz-se necessário que o ordenamento seja congruente com tal realidade, sendo preciso que nada subtraia o direito das minorias à informação, à crítica e à discussão parlamentares.

Ao demitir-se de suas funções e ao não exercê-las em conformidade com as expectativas do poder público, a representação política contemporânea só tem feito aumentar o dissídio e a distância que separa os Parlamentos da sociedade, atingindo mortalmente sua credibilidade e sua legitimidade (NOGUEIRA, 2012).

A respeito desse contraste que existe ou pode existir entre o povo e o Governo, independentemente de seu sistema, que pode levar a essa insatisfação coletiva, Mill (1981, p. 64) destacou que, como regra:

O interesse, por exemplo, do Governo é de taxar pesadamente; o da comunidade é de ser taxado o necessário para atender às despesas do bom Governo. O interesse do rei, e o da aristocracia governante, é de possuir e exercer poder ilimitado sobre o povo; de obrigar o povo a agir em conformidade com a vontade e as preferências dos governantes. O interesse do povo é ser controlado o mínimo possível, para que o governo possa alcançar seus fins legítimos. O interesse, ou pelo menos o interesse aparente e suposto do rei e da aristocracia é de não permitir nenhuma crítica a seu respeito, pelo menos na forma que possam considerar como ameaça a seu poder, ou que venha a interferir seriamente em sua liberdade de ação. O interesse do povo é ter liberdade total de criticar todo e qualquer funcionário público, todo e qualquer ato ou medida pública. O interesse da classe governante, seja numa aristocracia, seja numa monarquia aristocrática, é tomar para si uma variedade inteira de privilégios injustos, às vezes favorecendo seus bolsos às custas do povo, às vezes se colocando bem acima do povo, ou, o que vem a ser a mesma coisa, colocando o povo abaixo de si mesma. Se o povo estiver insatisfeito, o que é bem provável de acontecer em tal governo, o interesse do rei ou da aristocracia está em mantê-lo em um baixo nível de inteligência e educação, provocar dissensões e até mesmo impedir que tenha uma vida confortável de mais com medo de *qu'il ne devienne gras et qu'il ne rue* (que não engorde e comece a dar coices), seguindo a máxima do Cardeal Kichelieu em seu famoso *Testament Politique*.

Tudo isso fortalece, sem dúvida, a crise de legitimidade da democracia pela qual o Brasil também passa. De modo que, o desafio fundamental do sistema

representativo contemporâneo consiste em sua necessidade de enfrentar as demandas sociais atuais e de conseguir sistemas melhores e mais eficazes para responder suficientemente as demandas já existentes.

Nas pesquisas de confiança nas instituições brasileiras<sup>13</sup>, os partidos políticos, o Congresso Nacional e o sistema eleitoral sempre ocupam as últimas posições, o que mostra a inegável insatisfação com o atual sistema democrático representativo.

Os cidadãos brasileiros sabem que podem escolher seus representantes, mas também sabem que os escolhidos nem sempre exercem legitimamente o mandato no qual foram investidos.

Na verdade, muitas vezes o representante olvida por completo da função pública que exercem, desrespeita o interesse coletivo, esquece-se de cuidar da sociedade em geral e passa a praticar predominantemente condutas patrimonialistas.

Outra dificuldade reside na omissão do Congresso Nacional em relação a questões importantes para a sociedade, fazendo com que em muitas oportunidades o Judiciário decida questões cuja competência originária era do Poder Legislativo. Esse “ativismo judicial” recebe críticas<sup>14</sup>, pois, às vezes, o Poder Judiciário exerce verdadeira função parlamentar, a exemplo do ocorrido no reconhecimento da legalidade da união estável entre pessoas do mesmo sexo ou a liberação do aborto para fetos anencéfalos.

Cita-se, ainda, que as promessas feitas durante as campanhas eleitorais podem não ser cumpridas integralmente pelos governos eleitos, o que também afeta a confiança nos políticos e partidos, visto que a relação entre os eleitores e os candidatos a cargo público político forma-se com base na esperança de cumprimento das promessas feitas durante sua campanha (MIRANDA, 2011).

Nesse caminho inevitável de desconfiança e de ausência de legitimidade de muitos atos, pertinente é o que desenhou Alain Touraine (1996, p. 82):

---

<sup>13</sup> É o caso da pesquisa Ibope de 2013, disponível em: <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/paginas/cai-a-confianca-dos-brasileiros-nas-instituicoes-.aspx> e da pesquisa do ICJBrasil (Índice de Confiança na Justiça), elaborados pela DIREITO GV de 2012, disponível em: <http://fgvnoticias.fgv.br/pt-br/noticia/pesquisa-do-icjbrasil-avalia-confianca-nas-instituicoes-do-estado>. Acessos em: 06 de jul. 2014.

<sup>14</sup> Lenio Luiz Streck é um dos principais críticos do exagerado ativismo judicial ocorrido no Brasil, conforme se nota em “Ulisses e o canto das sereias: sobre ativismos judiciais e os perigos da instauração de um ‘terceiro turno da constituinte’” (2009) e “O ativismo judicial existe ou é imaginação de alguns?” (2013).

O que se passa quando os atores políticos não estão submetidos às demandas dos atores sociais e, portanto, perdem sua representatividade? Assim, desequilibrados, podem pender do lado do Estado e destruir a primeira condição de existência da democracia, ou seja, a limitação do poder. Mas se essa situação não se produzir a sociedade política pode se libertar dos elos estabelecidos com a sociedade civil e, ao mesmo tempo, com o Estado e ter como único objetivo o aumento de seu próprio poder.

Não fosse isso suficiente, o problema da corrupção, já destacado reforça tudo isso. Na visão de Raymundo Faoro (2001, p. 99-100), que defende que a corrupção e o patrimonialismo encontram suas raízes no Brasil no período e na forma colonial portuguesa:

Tudo acabaria – mesmo alterado o modo de concessão do comércio – em grossa corrupção, com o proveito do luxo, que uma geração malbaratada, legando à estirpe a miséria e o fumo fidalgo, avesso ao trabalho. A corte, povoada de senhores e embaixadores, torna-se o sítio preferido dos comerciantes, todos, porém, acotovelados com a chusma dos pretendentes – pretendentes de mercês econômicas, de cargos, capitânias e postos militares. [...] O funcionário está por toda parte, dirigindo a economia, controlando-a e limitando-a a sua própria determinação. Uma realidade política se entrelaça numa realidade social: o cargo confere fidalguia e riqueza. A venalidade acompanha o titular, preocupado em se perpetuar no exercício da parcela de poder que o acompanha. A expressão completa desta comédia se revela numa arte, cultivada às escondidas: a arte de furtar. A nota de crítica e de censura flui de duas direções, ao caracterizar o enriquecimento no cargo como atividade ilícita: a ética medieval, adversa à cobiça, e a ética burguesa, timidamente empenhada em entregar o comércio ao comerciante.

Enfim, ainda se vê no Brasil uma política antirrepublicana em muitos aspectos. Outro exemplo disso é a eleição de suplentes que acabam por se titularizar nos cargos com o apoio de políticos profissionais, isto é, daqueles que sempre estão na vida pública. Muitas vezes, isso é possível porque o candidato vencedor já possui uma promessa para assumir alguma pasta no governo, uma secretaria ou um ministério (MORAES FILHO; TONET, 2013).

Nesse sentido é o escólio de Paulo Bonavides (1996), que embora escrito no final do século passado ainda reflete a realidade da democracia brasileira, para o qual as instituições representativas padecem em todo o País de uma erosão de legitimidade como jamais aconteceu em época alguma da nossa História, ficando, assim, a cláusula constitucional da soberania popular reduzida a um mero simulacro de mandamento, sem correspondência com a realidade e a combinação dos interesses que se confrontam e se impõem na região decisória onde se formulam as regras de exercício efetivo do poder.

A legitimidade política estaria, assim, sendo abandonada e substituída por um singelo critério formal. Observada somente em uma legalidade positiva, segundo a qual o eleito é o irrefutável representante de seu eleitor, desconsiderados quaisquer outros elementos na análise de tal relação (BONAVIDES, 2001).

Mas o autor vê perspectiva para alterar esse cenário. Bonavides (2001) entende que a chave do futuro entre nós reside, pois, na democracia participativa, que faz soberano o cidadão-povo, o cidadão-governante, o cidadão-nação, o cidadão titular efetivo de um poder invariavelmente superior e, não raro, supremo e decisivo. Nessa defesa das práticas democrático-participativas, Bonavides (2001, p. 44) argumenta que:

Na clássica democracia representativa o povo simplesmente adjetivava a soberania, sendo soberano apenas na exterioridade e na aparência, na forma e na designação; já com a democracia participativa, aqui evangelizada, tudo muda de figura: o povo passa a ser substantivo, e o é por significar a encarnação da soberania mesma em sua essência e eficácia, em sua titularidade e exercício, em sua materialidade e conteúdo, e, acima de tudo, em sua intangibilidade e inalienabilidade; soberania da qual o povo, agora, não conhece senão o nome, a falsa representatividade, o falso testemunho e a falsa valorização.

É claro que nesse processo atual de crise e de questionamentos as instituições de representação democrática continuam e continuarão a ter papel crucial para o funcionamento e o controle formal do Estado, mas é preciso que a dissociação entre os órgãos que possuem o controle formal e a vontade dos cidadãos seja mitigada. É necessário que um equilíbrio entre essas forças seja alcançado, por meio da negociação nos conflitos com vista no melhor resultado político-social possível.

De outra forma, o povo, que é titular da soberania, deve retomar ou garantir as rédeas do processo. O povo possui instrumentos ao seu dispor para exercitar esse poder, sobretudo, quando entender que a democracia está sendo usurpada por seus representantes, estando aqui o papel primordial dos mecanismos de participação social direta previstos na Constituição de 1988.

Defende-se que o desenvolvimento dos mecanismos de participação social direta no país para uma ampliação dos canais de efetiva participação cidadã por esses mecanismos é uma importante forma de melhora dos resultados brasileiros referentes à qualidade de nossa democracia.

## 5 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL DIRETA NO BRASIL

Como visto, a democracia representativa tem seus problemas, sobretudo porque a maioria dos cidadãos é afastada ou se afasta do núcleo decisório dos atos governamentais, reduzindo o papel do povo à eleição de seus representantes, sem que haja garantia de que essa escolha seja plenamente racional.

Devido a isso, afirma-se que a existência de mecanismos de participação social direta nos sistemas políticos nacionais é necessária para diminuir a crise de legitimidade da democracia e fazer com que a vontade dos cidadãos seja atendida pelos representantes. Até porque o cidadão sabe mais de si que qualquer governante, e tende, por isso, a saber mais do todo, devendo o Estado lhe assegurar a voz e a responsabilidade da sua fala.

Cumprе sublinhar, porém, que a democracia semidireta não é contrária à democracia representativa. Na verdade, a democracia participativa aperfeiçoa a representação, na forma como foi adotada pelo Brasil, sobretudo a partir da Constituição Federal de 1988. Trata-se de um sistema predominantemente representativo com abertura a mecanismos de intervenção direta do povo na elaboração das leis e no funcionamento do Estado.

De outra forma, sendo o Estado Democrático aquele em que o próprio povo governa, é evidente o problema do estabelecimento dos meios para que o povo possa externar a sua vontade (DALLARI, 2013), principalmente nos dias atuais de colégios eleitorais complexos e numerosos e de representantes que privilegiam seus interesses particulares em prejuízo ao interesse coletivo.

Essa busca do aperfeiçoamento do sistema deve ser efetuada com seriedade, mas sem o abandono do governo democrático, pois, para Bonavides (2014), as dificuldades procedem exatamente de não logarmos alcançar a perfeição na observância deste regime, o que, de outra parte, não invalida, em absoluto, a diligência que nos incumbiria fazer por praticá-lo, visto tratar-se da melhor e mais sábia forma de organização do poder conhecida na história política e social de todas as civilizações.

A democracia semidireta, igualmente tratada por democracia mista, surge em contexto substituto e incrementador das falhas experimentadas na chamada democracia representativa. Os erros, abusos, as falhas, intencionais ou não, tidas como consequências da prática da representação

política, para não falar na falta de cultura intelectual, na falta de maturidade política e cívica das massas sociais, preconceitos de classe, corporativismos e, notadamente, carência de técnica constitucional adequada a um bom regime político, acabam por se corporificar em óbice ao exercício da almejada democracia. (SANTANA, 1995, p. 47).

Além do mais, a valoração da participação social direta deriva da atual noção de cidadania, segundo o qual o cidadão não pode apenas exercer seu direito de voto, mas deve ser conjugado com a adoção de mecanismos de democracia direta no sistema político, até porque a vontade do povo não pode ser descartada, ela é juridicamente capaz de representar a vontade do Estado. Sem contar que somente com a participação efetiva, sensível, engajada e responsável do cidadão é que se tem uma democracia verdadeiramente operante.

Em uma democracia semidireta, assim, o cidadão pode participar materialmente das ações estatais, influenciando nos rumos da sociedade, seja pela apresentação de propostas legislativas ou de atos administrativo, seja pela revogação de um mandato, seja pela ratificação ou rejeição de um ato dos órgãos representativos.

Maria Victoria de Mesquita Benevides (1991, p. 47), resume assim as vantagens da participação direta da sociedade na democracia:

- enfrentamento positivo das máquinas partidárias e das “lideranças cristalizadas”, combatendo as tendências à oligarquização e ao autoritarismo das elites;
- processo permanente de educação para a cidadania; o povo torna-se corresponsável no destino da coisa pública;
- desbloqueio do Legislativo, favorecendo medidas que, ou não interessam à maioria parlamentar, ou são consideradas temas de “impasse”;
- dá-se ao povo o direito de decidir questões e problemas, para cuja solução ele se sente mais preparado e legitimado do que os representantes;
- fortalecimento do regime democrático pelo processo constante de controle e cobrança dos atos emanados dos órgãos públicos (governo e Parlamento);
- fonte de recuperação da legitimidade e/ou da estabilidade política, no caso de questões que podem dividir a sociedade;
- forma de associação do cidadão à tarefa de transformação ou aperfeiçoamento do Direito (no caso da intervenção na esfera legislativa e constitucional);
- criação e fortalecimento de novas lideranças políticas, fora das “oligarquias”;
- instrumento para aferição da vontade popular, servindo para a expressão tanto de seus desagregados, quanto de suas aspirações; possibilidades de mobilização dos “apáticos”, das “maiorias silenciosas”.

Entende-se que essas conclusões são acertadas, visto que ainda é preciso combater o modo de fazer política de corte oligárquico presente no Brasil, é necessário despertar o sentimento de corresponsabilidade da coisa pública, bem como é imperiosa a transformação ou aperfeiçoamento do Direito por meio da intervenção no Poder Legislativo quando este for omissivo quanto ao interesse da sociedade.

Compreendendo-se aqui como coisa pública não apenas o conjunto de bens patrimoniais de propriedade da coletividade, mas também as instituições políticas e tudo o que é público, a exemplo da cultura, da educação, do meio ambiente, do esporte, da ciência e da tecnologia.

Demais disso, certamente, tudo isso é mais importante que as possíveis desvantagens relativas à participação social direta apontadas pela doutrina. Fala-se do risco de consultas plebiscitárias que poderiam ser manipuladas pelo “apelo ao povo”, da incapacidade de o povo atuar com racionalidade e eficiência, da provável supremacia dos grupos de pressão, dos segmentos mais organizados ou de maior poder econômico e da possível apatia do eleitorado (BENEVIDES, 1991).

Todavia, em que pese à supremacia das vantagens da democracia semidireta, a sua prática vem sendo obstada, sobretudo pelo fato de que os partidos políticos e os parlamentares não demonstram grande interesse em dividir seu poder, sob o singelo argumento de que isso consistiria em uma desvalorização do Congresso Nacional. Nesse ponto, Benevides (1991, p. 72) informa que “os políticos não temem apenas a imprevisibilidade ou a infidelidade do eleitorado, mas temem, também, perder a direção do processo”<sup>15</sup>.

Com referência ao Brasil, a Constituição de 1988, ao tratar da democracia, contemplou princípios da democracia representativa e participativa, combinando representação e participação social direta, conforme se extrai desde o parágrafo único de seu artigo 1º, que diz que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos (democracia representativa) ou diretamente (democracia participativa).

Assim, atualmente no Brasil não se pode pensar em democracia sem pensar em participação social direta. O ideal democrático supõe o envolvimento dos

---

<sup>15</sup> No Brasil, o argumento da “perda de função”, de “autoridade” ou de “direção”, dos partidos e suas lideranças é, provavelmente, aquele mais “sublimado” na discussão entre parlamentares que se dizem democratas e “progressistas” (pois como podem eles se opor à participação popular?), porém explicitados por outros não comprometidos com a ideia da soberania aliada à cidadania (BENEVIDES, 1991, p. 73).

cidadãos nas diferentes atividades da vida política (AVELAR, 2007) e o princípio participativo caracteriza-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos do governo (SILVA, 2011).

Mas o que é participação social do ponto de vista político? Para Bobbio (BOBBIO *et al.*, 1998), a participação social na política designa uma variada série de atividades: o ato do voto, a militância em um partido político, a participação em manifestações, a contribuição para uma certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação em um comício ou em uma reunião de seção, o apoio a um determinado candidato no decorrer da campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político, a difusão de informações políticas, dentre outros exemplos.

Fora isso, é certo que a participação popular se manifesta com mais força e produz mais resultados principalmente por meio dos mecanismos de participação social direta nos atos políticos de determinado país ou região.

No Brasil, a Constituição Federal, além de garantir a liberdade de os cidadãos participarem da forma mais ampla possível dos atos da política, garantiu também a participação social por meio de algumas instâncias específicas: as eleições diretas, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Optou-se por não prever para o Brasil o instituto do recall que completa o grupo dos cinco mecanismos mais utilizados no mundo pelos países democráticos.

Já em seu artigo 1º a Constituição de 1988<sup>16</sup> deixa clara a sua opção pela valorização da cidadania ao tratar o Brasil como um Estado Democrático de Direito ao aproximar a legalidade da cidadania, que são inerentes do Estado de Direito.

Portanto, indubitável é que o constituinte buscou o caminho da participação social para aproximar os cidadãos da ação política. Trata-se, na terminologia de Canotilho (1993, p. 415-416), da garantia do princípio democrático, cuja preocupação, no Brasil, esteve presente desde o início dos trabalhos de construção da Constituição de 1988:

---

<sup>16</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Em primeiro lugar, o princípio democrático acolhe os mais importantes postulados da teoria democrática representativa — órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes. Em segundo lugar, o princípio democrático implica a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efectivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controle crítico na divergência de opiniões, produzir inputs políticos democráticos. É para este sentido participativo que aponta o exercício democrático do poder [...], a participação democrática dos cidadãos [...], o reconhecimento constitucional da participação direta e ativa dos cidadãos como instrumento fundamental da consolidação do sistema democrático [...] e aprofundamento da democracia participativa.

Ou seja, a democracia brasileira, a partir desse momento constitucional, deve ser exercida, conjuntamente, por representantes eleitos pelo povo e, na medida do possível, diretamente pelos cidadãos, pois o princípio da democracia participativa aparece no primeiro artigo da Constituição, que diz que o exercício do poder pelo povo se dará mediante os representantes eleitos ou diretamente, bem como o artigo 14 menciona os mecanismos que foram aprovados para possibilitar a participação social direta: o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular legislativa.

Sendo que a previsão desses mecanismos vai ao encontro do espírito geral da Constituição de 1988, que buscou constituir um Estado Democrático que assegure o exercício dos direitos sociais e individuais e apresenta como fundamentos da República os princípios da cidadania, da dignidade da pessoa humana e do pluralismo político.

Isto é, houve uma sensível ampliação dos direitos e garantias individuais<sup>17</sup> e a incorporação da concepção contemporânea de direitos humanos, com a abertura à proteção internacional dos direitos humanos<sup>18</sup> e o reconhecimento do valor da carga de princípios constitucionais.

Ou, como destaca Flávia Piovesan (2008, p. 24), “a Carta de 1988 institucionaliza a instauração de um regime político democrático no Brasil” e introduz “indiscutível avanço na consolidação legislativa das garantias e direitos fundamentais e na proteção de setores vulneráveis da sociedade brasileira”. E mesmo a questão topográfica já indica o seu novo conteúdo normativo:

---

<sup>17</sup> Necessário frisar a diferença entre direito e garantia individual. Os direitos são as disposições declaratórias, que conferem existência legal a direitos reconhecidos, a exemplo do direito à vida ou à propriedade. Já as garantias correspondem aos dispositivos assecuratórios, de defesa dos direitos, a exemplo do *habeas corpus* que tutela o direito de liberdade. De outro modo, a garantia é uma ferramenta a serviço de um direito principal, isto é, é um meio e não um fim em si mesmo.

<sup>18</sup> Artigo 5º, parágrafo 2º.

Constata-se, assim, uma nova topografia constitucional: o Texto de 1988, em seus primeiros capítulos, apresenta avançada Carta de direitos e garantias, elevando-os, inclusive, a cláusula pétrea, o que, mais uma vez, revela a vontade constitucional de priorizar os direitos e as garantias fundamentais. (PIOVESAN, 2008, p. 32).

Lembra-se ainda que já na Comissão Provisória de Estudos Constitucionais constou em seu relatório os três institutos que apareceram na Constituição de 1988. Havia, por exemplo, três artigos sobre referendo, encontrando-se neles a previsão de dois tipos de consulta: a) uma de iniciativa do Presidente da República, sobre propostas de emendas constitucionais e de projetos de lei de iniciativa do Congresso Nacional, que visem a alterar ou mesmo que afetem o equilíbrio dos poderes; e b) outra de competência exclusiva do Congresso Nacional; bem como um artigo acerca da iniciativa popular, cuja regulamentação foi remetida inteiramente para o âmbito da legislação complementar (SGARBI, 1999).

Ademais, desde o seu preâmbulo, a Constituição Federal de 1988 afirmou princípios da democracia e ampliou os direitos e as garantias individuais voltados para a cidadania, projetando a instituição de um Estado democrático “destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos”.

Nesse passo, não houve apenas alteração da topografia constitucional tradicional, pois o texto constitucional aumentou a dimensão dos direitos e garantias, não mais se limitando a assegurar direitos individuais. As normas constitucionais, além de majorar os direitos e garantias, incorporaram a tutela dos direitos coletivos (direitos relacionados à determinada classe ou categoria social) e difusos (referentes a todos e a cada um).

Por outra forma, a Constituição de 1988, ao mesmo passo que consolida a extensão de titularidade de direitos, acenando à existência de novos sujeitos de direitos, também solidifica o aumento da quantidade de bens merecedores de tutela, mediante a ampliação de direitos sociais, econômicos e culturais (PIOVESAN, 2012), os quais também passam a ser considerados fundamentais.

Tudo isso passa a dar suporte a uma concepção de cidadania que permite e projeta uma participação social ativa dos cidadãos nas ações do Estado. A Constituição Federal de 1988 assegurou direitos ao cidadão e fez da cidadania a manifestação mais nobre da democracia.

Trata-se da busca da cidadania ativa, que não deve ser confundida com a simples capacidade eleitoral para a escolha de representantes, mas sim como sinônimo de princípio democrático, com a realização concreta da soberania popular e com a possibilidade de criação, transformação e controle sobre o poder estatal.

É o que defende, aliás, Maria Victoria Benevides (1991, p. 19-20):

A cidadania ativa através da participação popular é aqui considerada um princípio democrático, e não um receituário político, que pode ser aplicado como medida ou propaganda de um governo, sem continuidade institucional. Não é “um favor” e, muito menos, uma imagem retórica. É a realização concreta da soberania popular, mais importante do que a atividade eleitoral que se esgota na escolha para cargos executivos e legislativos. A participação popular, assim entendida, supera a velha polêmica sobre o “verdadeiro” significado de cidadania ativa na filosofia política, desde o século XVIII – assim como a dicotomia Estado e sociedade civil, vigente até hoje entre liberais e antiliberais. Esta cidadania ativa supõe a participação popular como possibilidade de criação, transformação e controle sobre o poder, ou os poderes.

Sendo que nesse processo de objetivação de uma cidadania ativa os instrumentos de participação social direta previstos na Constituição Federal de 1988 exercem papel basilar, já que o cidadão ativo é aquele que é “portador de direitos e deveres, mas essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços na participação política” (BENEVIDES, 1994, p.7).

Nas palavras da Ministra Cármen Lúcia (1998, p. 1), o povo participe e ativo é essencial para a democracia, seja ela direta, indireta ou semidireta, pois “Democracia sem povo igualmente livre, educadamente crítico em sua liberdade e solidariamente atuante em sua condição política é falácia, simulacro demagógico de um ideal mais justo e mais humano”.

Essa cidadania ativa se contrapõe à passiva, que é aquela outorgada pelo Estado, com a ideia moral do favor e da tutela. Na cidadania ativa, a participação política tem lugar de destaque e deve ser exercida por meio de canais institucionais mais abrangentes. O cidadão deve participar da eleição, da votação de referendos e plebiscitos e da apresentação de projetos de lei ou de políticas públicas, mediante iniciativa popular (BENEVIDES, 1994).

Nesse caminho e para o melhor resultado possível de uma participação política ativa, em concordância com Maria Victoria Benevides (1994), não resta dúvida de que a educação política — entendida como educação para cidadania ativa - igualmente é ponto nevrálgico da participação popular, devendo ser um processo

complementar imanente da participação direta. Vale dizer, um remédio indicado à melhora da participação social da sociedade seria a elevação das taxas de escolaridade da população (CUNHA *et al.*, 2010).

Sublinhando-se que:

Esta educação se processa na prática. Aprende-se a votar, votando. É claro que esta questão, pela sua própria natureza especulativa, não tem resposta pronta e acabada. Mas, entender a participação popular como uma "escola de cidadania" implica rejeitar aquela argumentação contrária que exagera as condições de apatia e despreparo absoluto do eleitorado, assim considerado incapaz, submisso e "ineducável". O que importa, essencialmente, é que se possa garantir ao povo a informação e a consolidação institucional de canais abertos para a participação — com pluralismo e com liberdade. (BENEVIDES, 1994, p. 8).

Assim, é certo que talvez o estabelecido pela Constituição não tenha sido o ideal, mas os avanços são significativos, não obstante os institutos de participação social direta enfrentem resistência quanto à sua aplicação, de um lado por aspectos estruturais, como as desigualdades sociais e os preconceitos culturais, de outro pelos obstáculos formais quase intransponíveis criados na autorização legal. Sendo que essas dificuldades acabam colaborando para uma tendência dos representados de dar ampla autonomia para os representantes, que acabam deliberando sobre as questões públicas com reduzida consulta aos eleitores (GARCIA, 2005).

Portanto, necessário agora um conjunto de ações que visem à plena efetividade desses institutos a fim de haver uma ampla esfera de participação que aprimore a democratização brasileira, pois como disse Dalmo de Abreu Dallari (1984, p. 96), “a participação política de muitos favorecerá a plena realização de cada participante como ser humano e apressará a construção da nova sociedade, na qual as decisões políticas serão de todos”.

Ora, sem a efetivação dos direitos fundamentais proclamados, entendidos como condição para a formação das identidades e opiniões capazes de informar o processo político moderno (CUNHA *et al.*, 2010), dificilmente haverá avanço nos níveis de participação social na democracia brasileira.

De outra maneira, a Constituição de 1988, oriunda das pressões populares por democracia, trouxe novos direitos e garantias, que precisam ser aperfeiçoados, e previu um Estado participativo, amparado nos princípios da soberania popular e da participação política, que entrega aos cidadãos o poder e a possibilidade de fazer valer suas vontades protegidas pelos direitos e garantias constitucionais.

Isso foi e é importante porque sem povo participe e ativo no poder, não há que se falar em democracia, nem em soberania popular. Ademais, a participação popular é princípio ativo da democracia, é seu imperativo fático e seu pressuposto constitucional (ROCHA, 1998). A participação cidadã é à base dos sistemas democráticos de governo e sem uma participação ativa e robusta de um leque amplo de cidadãos, a democracia eleitoral logo perde a vitalidade (RENNÓ *et al.*, 2011).

Na verdade, não há democracia sem povo, mas não basta o sentido abstrato e superficial de povo, aquele que se acaba na frase fria da norma. Para que se possa cogitar da efetividade democrática, há de se pensar no sentido substancial que essa palavra carrega, em sua significação mais própria, direta e revolucionária, do elemento humano que potencializa a ação permanente e diretiva do comportamento do Estado no qual ele se organiza (ROCHA, 1998). Mas se percebe que os avanços substantivos no campo da garantia dos direitos de cidadania se mostram distantes dos avanços formais (CUNHA *et al.*, 2010).

Por certo, assim, a democracia exige uma cidadania ativa, livre e igualmente exercida pelos membros da cidade política e pluralista, a fim de que todos que dela participem possam pôr e expor a sua ação, sua vocação e a sua intenção política e social (ROCHA, 1998) e tenham capacidade efetiva de influenciar a ação estatal.

Até porque o povo não se substitui e só a soberania do povo é legítima. Porém, o exercício da soberania popular exige um conjunto de condições materiais, sociais e políticas, sem as quais não se chega à dignidade de cada um, nem à dignidade social e política de toda a sociedade (ROCHA, 1998).

Sendo por isso indissociável da discussão da participação social direta a questão da redução das desigualdades materiais, pois é evidente que alguém que não tenha o mínimo necessário para sua subsistência, não terá condições de exercer a sua cidadania ativa.

Trata-se da questão apontada por David Held (1987) que trabalha com a cidadania ativa por meio do conceito de autonomia democrática, o qual sustenta que os indivíduos deveriam ser livres e iguais na determinação das condições de suas próprias vidas. Ou seja, os cidadãos autônomos e ativos deveriam gozar de direitos iguais e obrigações iguais para especificar a estrutura que gera e limita as oportunidades disponíveis para eles.

O princípio da autonomia em Held (1990) procura articular os fundamentos da possibilidade de consenso, é um princípio que tem como escopo um poder

legítimo. Além disso, a noção de que os indivíduos devem usufruir de direitos e obrigações iguais no quadro social geral que molda suas vidas e oportunidades significa que eles devem usufruir de uma estrutura comum para a ação.

Por isso, nesse processo de busca de autonomia democrática, segundo o Autor (1987, p. 257<sup>19</sup>), é preciso se preocupar tanto com a questão formal da garantia da liberdade e da igualdade na própria determinação, quanto com a questão material, pois “sem rígidos direitos sociais e econômicos, os direitos com respeito ao Estado não poderiam ser gozados plenamente”.

No mesmo passo, Held (1987) explica que um direito igual aos recursos materiais para homens e mulheres é imprescindível para que eles possam estar em posição de escolher entre possíveis linhas de ação. Sendo, portanto, importante que o Estado se preocupe com as formas pelas quais a riqueza e a renda podem ser distribuídas de maneira mais equitativa.

Somente com essa preocupação é que se pode falar no ideal de Held (1990) de que as pessoas devem ser livres e iguais na determinação das condições da sua própria existência, pois isso significa que elas devem ser capazes de participar de um processo de deliberação, aberto a todos, em bases livres e iguais, a respeito de questões públicas importantes.

Ora, por certo só é possível falar em cidadania plena com a garantia a todos os cidadãos de direitos sociais suficientes para permitir o uso dos direitos civis e políticos, dentre os quais o de que com sua ação possa influenciar as ações do Estado que faz parte.

Nesse passo, no Brasil, para possibilitar a cidadania ativa a todos, é essencial previamente o alcance de uma proteção social de qualidade completa a todos os que necessitem, a qual os prepare para que autonomamente consigam, no mínimo, o suficiente para uma vida digna e exerçam a sua plena cidadania.

Nas palavras de Held (1987), o governo da lei envolve uma preocupação central com questões distributivas e assuntos de justiça social, pois qualquer coisa menos que isso prejudicaria a concretização do princípio da autonomia e o governo da democracia.

---

<sup>19</sup> Diz Held (1987, p. 257) que, conseqüentemente, neste esquema de coisas, um direito à justiça igual envolveria não apenas a responsabilidade do Estado em assegurar a igualdade formal perante a lei, mas também que os cidadãos teriam a capacidade real (a saúde, a habilidade e os recursos) de tirar vantagens das oportunidades com que se deparem.

De certa forma, o Brasil, ainda que de modo insatisfatório, uma vez que os indicadores de pobreza e desigualdade seguem elevados, vem ao longo de sua história caminhando para atingir esse objetivo. Notam-se os crescentes gastos sociais como proporção do PIB, a expansão da cobertura de serviços e transferências, a ampliação dos benefícios e diversificação dos serviços, a expansão da cidadania política e a constitucionalização dos direitos sociais universais (KERSTENETZKY, 2011).

Sem dúvida, a recente história do Brasil foi de políticas inclusivas de sustentação de renda, emprego e de demanda de consumo, que promoveram mercantilização, no sentido abonável do termo, e acesso a direitos sociais. Mas há muito ainda a se fazer, pois, “em primeiro lugar, apesar de extensa, a rede de proteção social ainda exclui milhões de brasileiros, seja da cobertura previdenciária, seja da assistencial (45% dos extremamente pobres)”. (KERSTENETZKY, 2012, p.12).

Além disso, “a previdência tem avançado mais rápido em função da boa situação no mercado de trabalho e da incorporação de novas categorias não plenamente contributivas, mas ainda exclui cerca de 40% da força de trabalho, principalmente rural ou que está em situação precária nos serviços urbanos” (KERSTENETZKY, 2012, p.12-13).

Quanto aos serviços sociais, ainda é difícil pensar em mudança de prioridades, como as exigidas para uma educação e uma saúde públicas universais e de qualidade. Essas políticas são muito subfinanciadas. A propósito, são os índices fornecidos por Celia Lessa (KERSTENETZKY, 2012, p. 13):

Em saúde, o per capita brasileiro está abaixo da média de nove países da América Latina: 385 dólares com paridade de poder de compra versus 405 na AL, versus 2859 na OECD. Em educação, o per capita no ensino fundamental era em 2005 de 722 (1234 no México, 1843 no Chile, 8336 na Finlândia). A expansão tem sido inercial, acompanhando o crescimento, e dentro de uma dinâmica que apesar de nominalmente universal na prática é focalizada nos mais pobres.

Nesse ponto, o risco é o tipo de economia política que tende a se desenvolver quando serviços universais se especializam nos mais pobres: a má vontade em pagar impostos para financiar essas políticas por parte dos que não se beneficiam. E o círculo vicioso que é então disparado: baixo financiamento, baixa qualidade, baixo financiamento (KERSTENETZKY, 2012).

Igualmente, não há por parte do Estado prioridade clara para a educação infantil e não há sequer estatísticas sobre o gasto em serviços de cuidado para idosos. “As políticas de cuidado se tornaram cruciais face aos vários novos riscos sociais trazidos pela queda das taxas de fecundidade e aumento da longevidade: entre eles o aumento da razão de dependência” (KERSTENETZKY, 2012, p.14).

Em síntese, o Brasil está passando por um processo de inegável melhoria social (KERSTENETZKY, 2012). No entanto, o ocorrido ainda não foi suficiente, sendo imprescindível a intensificação da universalização da proteção social e das oportunidades sociais para que este promova desenvolvimento equitativo e sustentado, com o alinhamento de suas políticas macroeconômicas com esses objetivos.

Isso é importante porque a incapacidade do Estado de garantir os direitos promulgados no regime democrático frustra as expectativas dos atores envolvidos com o processo de democratização, gera apatia política, déficit de participação e crise de legitimidade (CUNHA *et al.*, 2010).

Não é outro o entendimento da Ministra Cármen Lúcia (1998), que defende que não há como assegurar a liberdade e a participação política plural sem a prestação das condições materiais mínimas para que se possa apurar a capacidade crítica, a partir de informações bem dimensionadas, segundo uma sensibilidade cidadã.

Isso tudo, provavelmente, melhoraria os índices sociais brasileiros e promoveria uma cidadania ativa mais plena, permitiria a participação social direta a todos os brasileiros e proporcionaria uma democracia mais operante, nos termos do que foi estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

A seguir, examinam-se cada um dos institutos de participação social presentes na democracia semidireta brasileira, não sem antes analisar a questão das eleições diretas, que tem papel essencial nesse modelo de democracia.

## 5.1 ELEIÇÕES DIRETAS

As eleições são uma das condições indispensáveis para que haja democracia e está presente tanto nas democracias indiretas, quanto nas semidiretas. Tendo isso em vista, a Constituição Federal de 1988 prevê eleições

diretas para presidente, governadores, prefeitos, deputados federais e estaduais e vereadores por meio de sufrágio universal direto e secreto<sup>20</sup>.

Cuida-se da maneira encontrada pelo constituinte para garantir a supremacia da vontade popular, pois, por mais imperfeito que seja o sistema eleitoral, a escolha por eleição é a que mais aproxima o representante da expressão direta da vontade popular.

A participação política por meio das urnas é a condição indispensável da democracia representativa. Nesse passo, quanto mais pessoas votarem em um determinado país, mais representativas são as eleições, no sentido de representar as opiniões de todos os cidadãos (RENNÓ *et al.*, 2011).

Diante dessa importância, o direito ao voto, ou o sufrágio, é considerado um direito fundamental. Além disso, como é necessária a escolha de governantes para que se complete a formação da vontade do Estado e haja meios de expressão, não há dúvida de que o sufrágio corresponde também a uma função social, o que justifica a sua imposição como um dever (DALLARI, 2013).

No nosso sistema democrático, o voto tem valor igual para todos, sendo obrigatório para aqueles entre 18 e 70 anos, e opcional para os que têm entre 16 e 18 anos incompletos e os maiores de 70 anos<sup>21</sup>.

No entanto, para que as eleições realmente façam valer um sistema democrático, elas devem atender a alguns requisitos:

- (1º) serem periódicas;
  - (2º) que o voto seja secreto e públicas as apurações;
  - (3º) que sejam livres, isto é, sem coação nem manipulação; e
  - (4º) que sejam competitivas, o que supõe o pluralismo partidário.
- (NOGUEIRA, 2010, p. 149-150)

Esses são os requisitos formais para a chamada democracia representativa e também para a democracia semidireta, que seriam complementados com a participação da sociedade nas decisões do poder político, para a completa concretização da democracia participativa.

Assim, além de votos iguais em eleições periódicas para determinar os resultados, as eleições diretas devem ser complementadas pela participação efetiva do povo, por meio de um processo de tomada de decisões. Isto é, seja no voto ou na

---

<sup>20</sup> Em 2010, foi eleito o 36º Presidente da República Federativa do Brasil, na 6ª eleição direta consecutiva depois da Constituição de 1988, que marcou o fim da ditadura militar.

<sup>21</sup> Artigo 14, § 1º, da Constituição Federal.

participação direta, o cidadão deve ter uma oportunidade de expressar a sua preferência sobre o resultado esperado.

Como a análise do instituto das eleições não faz parte do objeto primordial desta pesquisa e este instrumento da democracia representativa já se consolidou no Brasil (SILVA, 2010), com essas informações iniciais e fundamentais, passa-se ao estudo dos mecanismos de participação direta previstos na Constituição Federal de 1988.

## 5.2 PLEBISCITO

Na origem histórica do termo, que nos remete a antiga Roma, plebiscito seria uma deliberação do povo ou, mais exatamente, da plebe convocada pelo tribuno, sobre assuntos de importância constitucional (BOBBIO *et al.*, 1998).

A origem da palavra é latina. Vem de *plebiscitum* que, por sua vez, deriva de *plebeius*, que em português significa plebeu, povo. É a junção de *plebis*, povo, e *scitum*, que significa decreto (NOGUEIRA, 2010).

Consiste o plebiscito em uma consulta prévia à opinião popular, de cujo resultado poderão ser adotadas, se necessário, providências legislativas (DALLARI, 2013). Ou ainda, “uma forma de consulta popular em que o cidadão é chamado a manifestar-se sobre um fato político ou institucional, quase sempre no sentido de dar-lhe ou não valoração jurídica” (CARVALHO, 2005, p. 145).

Suas origens se dão em Roma, onde a plebe, constituída em grande parte por estrangeiros e pelos ocupantes das terras conquistadas, começou a deliberar sobre alguns assuntos. Seu marco inicial se deu durante o reinado de Sêrvio, a partir dos constantes desentendimentos e discussões entre os plebeus, que conquistaram alguns direitos ao entrar na cidade, e os patrícios, que eram os aristocratas descendentes das famílias que deram origem à cidade e detinham os privilégios políticos (SGARBI, 1999).

Observa-se, porém, que ao longo do tempo o plebiscito ganhou outros contornos, distintos da ideia original de participação social, ele passou também a ser usado como instrumento para a manutenção no poder de governantes, sobretudo de ditadores.

Como bem lembra Bonavides (2000), assim foram os plebiscitos de Napoleão I relativos ao Consulado (1799), à vitaliciedade do Cônsul (1802) e à coroa hereditária do Império (1804), bem como os de Napoleão III para restaurar o Império (1852), para aprovar a Constituição outorgada a fim de evitar a queda do mesmo Império (1870). Citam-se ainda os casos do plebiscito convocado por Hitler, em 1938, para anexação da Áustria, os que aprovaram a anexação dos países bálticos pela União Soviética, em 1939, e os da criação da “República Árabe”, em 1958, que fundiu o Egito e a Síria.

Nesse passo, merece destaque a explicação de Canotilho (2003) de que as heranças plebiscitárias da República de Weimar e as gaullistas repercutiram negativamente para a adoção de consultas direta, especialmente em Portugal, pois as tentativas plebiscitárias revisionistas, as quais continuaram mesmo após a aprovação da Constituição portuguesa de 1976, reforçaram as dúvidas quanto à bondade democrática desse instituto.

Todavia, o mau emprego de um dispositivo não pode servir de justificativa para afastá-lo do cenário político, pois o plebiscito ainda é um dos melhores mecanismos para se conhecer a vontade popular.

Modernamente, aliás, ele vem sendo utilizado<sup>22</sup>. Às vezes para obter previamente a opinião do povo sobre uma futura iniciativa legislativa que esteja em cogitação, outras vezes para que se conheça a opinião do povo sobre algum ponto fundamental que se pretenda alterar na política de governo (DALLARI, 2013).

De outra maneira, o plebiscito é um bom mecanismo de participação social em uma democracia direta ou semidireta e poderia ser mais utilizado para o conhecimento da vontade da sociedade sobre algum ponto complexo ou polêmico, de modo a complementar e melhorar o sistema político e auxiliar a democracia representativa.

Visto isso, tem-se que outra crítica que este instituto recebe diz respeito aos riscos de uma possível negativa “democracia plebiscitária”. Nesse caso, defende-se que o povo poderá ser mais facilmente enganado e envolvido do que nos Parlamentos, pois não é difícil direcionar o plebiscito, fazendo a consulta sem dar ao povo todos os elementos necessários para uma decisão bem informada e consciente (DALLARI, 2013).

---

<sup>22</sup> É o caso da recente consulta realizada pela Escócia para decidir sobre a sua independência em relação ao Reino Unido.

Contudo, essa censura pode ser combatida mediante um cuidado e um controle da sociedade e do Parlamento sobre o processo do plebiscito, tanto no que se refere à clareza da formulação dos questionamentos, quanto em relação a uma justa realização de sua campanha, que permita ao povo ter o máximo conhecimento possível das consequências da sua decisão.

Agora, ainda que esse instituto não seja imune a críticas, é correto sustentar que ele é harmônico com a democracia direta, devendo ser aperfeiçoado e mais utilizado, até porque hoje, diante dos modernos meios de comunicação e consulta popular, ele pode ser realizado com mais facilidade.

E essa defesa é pertinente, pois o plebiscito é um instituto de consulta direta do povo para questões de políticas essenciais ao Estado. É um mecanismo de auxílio da tomada de decisão do Estado e um verdadeiro direito político que exprime o poder de o povo decidir sobre as questões relevantes do seu Estado.

Nessa linha, pode-se defender que se cuida de um instrumento conjugado de democracia, de partilha decisional entre mandantes e mandatários, ou seja, que tem uma tramitação caracterizada pela soma de forças.

Ademais, trata-se de mecanismo de amplo espectro de uso, estando ligado não apenas em questões legais, mas também, a outras questões, tais como a criação, anexação e separação de territórios. E tudo isso sem se descuidar das situações de impacto ou polêmicas, seja no âmbito interno (por exemplo: a legalização do uso de entorpecentes, porte de armas e do aborto), seja no âmbito externo (por exemplo: a incorporação de alguns Estados ou a atuação conjunta entre países), face às quais pode ser útil em momento tormentoso para o Estado (SGARBI, 1999).

De acordo com Canotilho (1993, p. 123), o plebiscito tem um momento “desicionista” e é uma “decisão popular que se sobrepõe a qualquer tipo de racionalidade jurídica”, pois essa manifestação não possui “quaisquer limites políticos ou jurídicos”, mas traz uma “legitimação democrático-popular”. Ora, uma decisão tomada pelo Estado com base em uma consulta popular direta traz uma carga de legitimidade muito maior do que as contidas nos atos dos representantes desse Estado.

Para José Afonso da Silva:

O plebiscito é também uma consulta popular, semelhante ao referendo; difere deste no fato de que visa a decidir previamente uma questão política

ou institucional, antes de sua formulação legislativa ao passo que o referendo versa sobre aprovação de texto de projeto de lei ou de emenda constitucional, já aprovados; o referendo retifica (confirma) ou rejeita o projeto aprovado; o plebiscito autoriza a formulação da medida requerida; alguma vez fala-se em referendo consultivo no sentido de plebiscito, o que não é correto. (SILVA, 2011, p. 142).

O plebiscito é um mecanismo pelo qual o cidadão decide sobre tema de importância política, é um “meio para a aprovação ou oferecimento de contrariedade a ato de governo específico de natureza política” (LEMBO, 1991, p.38).

Anota-se que aqui se entende por decisão política a postura de uma autoridade governamental que se reflete na criação de leis e atos normativos, tratando-se, dessa forma, de uma manifestação de poder dentro de certos limites. A consulta plebiscitária permite ao cidadão, portanto, uma interferência direta sobre a inovação da ordem jurídica, definindo um caminho, dentre um leque de possibilidades, a ser trilhado pelo Estado.

Nesse aspecto, pertinente a opinião de Ives Gandra Martins (2006b, p. 97):

Se em determinado momento, sob uma geração, uma Constituição estabelece que uma cláusula é imodificável, que uma norma não pode ser mudada por uma emenda constitucional e, com o passar do tempo, a norma torna-se superada, podendo atrasar o desenvolvimento da nação, nada mais justo do que a nova geração – que está submetida à Constituição – poder decidir se quer modificar a norma ultrapassada, constante do texto original da Constituição.

Se o povo chegar à conclusão de que para aquela cláusula já não é mais relevante e deve ser afastada, evidentemente, essa cláusula, que era pétrea, deixa de sê-lo. O povo é absolutamente soberano, para definir o destino do Estado e, caso decida que, naquele momento, deseja essa modificação, ela terá de ser feita. Essa foi a minha posição perante o Instituto dos Advogados, à qual o professor Cláudio Lendo também aderiu.

No mesmo passo, Maria Victoria Benevides (1991) defende que, quanto à natureza da questão em causa, o plebiscito concerne a qualquer tipo de questão de interesse público, não necessariamente de ordem normativa, inclusive políticas governamentais, e, quanto ao momento da convocação, significa, sempre, uma manifestação popular sobre medidas futuras, referentes ou não à edição de normas jurídicas.

Fora isso, no sistema político brasileiro, a questão temporal é também relevante elemento distintivo do plebiscito do referendo, na medida em que consiste em uma consulta prévia a uma decisão do poder público.

Como explica Benevides (1991, p. 40), quanto ao momento da convocação, “o referendo é convocado sempre após a edição de atos normativos, seja para confirmar ou rejeitar normas legais ou constitucionais em vigor”. Sendo que o plebiscito, “ao contrário, significa, sempre, uma manifestação popular sobre medidas futuras, referentes ou não à edição de normas jurídicas”.

Além disso, o plebiscito pode ser orgânico, como aqueles relativos à criação de Estados e territórios e criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, previstos no artigo 18 da Constituição Federal de 1988, ou pode versar sobre questões puramente políticas, como o rompimento de relações diplomáticas, a participação do país em organizações ou tratados internacionais e a concessão de anistia, entre outras (BENEVIDES, 1991). Como exemplo de utilização do plebiscito para essas finalidades, citam-se os casos dos plebiscitos sobre a entrada da Espanha na OTAN, em 1986, o plebiscito feito por Montenegro, em 2006, para concretizar a sua independência da Sérvia e o plebiscito realizado pela Escócia sobre a sua saída do Reino Unido, em 2014.

No Brasil, de acordo com a Lei nº 9.709/98, o plebiscito deverá versar sobre matéria de acentuada relevância constitucional, administrativa ou legislativa, podendo ser, inclusive, utilizado para aprovar ou não atos normativos.

Todavia, a relevância do tema não pode ser considerada o elemento principal para configuração do plebiscito, sendo possível verificar, por exemplo, disposições parecidas nas previsões de referendo em Portugal<sup>23</sup>, além de que, no Brasil, o artigo 3º da Lei n.º 9.709/98 estabelece que o que importa é a relevância nacional de uma determinada questão como requisito para convocação tanto para o plebiscito, quanto para o referendo.

Outro ponto a ser destacado é a existência ou não de efeito ou a eficácia vinculativa nessa espécie de consulta, sendo que se concorda, com Adrian Sgarbi (1999), para quem se as questões formuladas, de alguma forma, versarem sobre a soberania popular, a manifestação do povo deverá ter cunho decisório vinculativo.

Por assim ser, é muito comum que o plebiscito verse sobre projeto de lei. Agora, como nosso ordenamento jurídico não traz uma delimitação material acerca do que poderia ou não ser objeto de consulta por meio de plebiscito, conclui-se que é o Congresso Nacional o responsável por estabelecer, discricionariamente, o que

---

<sup>23</sup> Artigo 115 da Constituição Portuguesa.

efetivamente seria de acentuada relevância nas esferas constitucional, legislativa e administrativa.

Isso faz com que, no Brasil, haja o risco de que o povo só seja chamado a opinar sobre matérias que o Congresso não queira se manifestar ou que não tenham forças para mudar estruturalmente as situações estabelecidas. O que, do ponto de vista da participação social direta, leva a conclusão pela necessidade de reforma do instituto ao fim de permitir a convocação do plebiscito por meio de iniciativa popular.

Ainda quanto ao caráter vinculativo, lembra-se que o plebiscito geopolítico, nos termos do artigo 4º da Lei n.º 9.709/98, tem caráter meramente consultivo, já que o Congresso Nacional deverá, ao aprovar a alteração territorial, levar em consideração manifestações das Assembleias Legislativas envolvidas, mas não apenas reproduzi-las.

Agora, como reforça Benevides (1991), mesmo quando a autoridade não está comprometida com o resultado da consulta, a situação permanece em si ambígua, sendo difícil contrariar a vontade popular. Pois, na hipótese de alto índice de abstenção ou de confronto muito explícito dos dois lados, a autoridade estará muito mais constrangida do que apoiada para tomar a decisão. Por outro lado, na hipótese de um resultado claramente majoritário, ficaria muito difícil contrariar a vontade de popular, que deixaria de ser opinião para se aproximar de uma decisão.

Ou seja, mesmo nos países onde o resultado da consulta possa não ser vinculativo, como é o caso do Brasil, o Parlamento ou o representante do Executivo podem se sentir moral e politicamente comprometido com o resultado das consultas.

Cita-se ainda a possibilidade de garantia de efeito vinculante às consultas, desde que haja um quórum mínimo de votação. É o caso da Constituição de Portugal que, em seu artigo 115, inciso 11, estabelece que “o referendo só tem efeito vinculativo quando o número de votantes for superior à metade dos eleitores inscritos no recenseamento”.

Para Jorge Miranda (2008), a exigência de quórum mínimo para a produção de efeito vinculativo da decisão popular consiste em uma espécie de veto conferida aos abstencionistas.

Quanto à sua classificação, de acordo com o que já foi fundamentado, para Sgarbi (1999), no texto da Constituição de 1988, encontram-se dois tipos de plebiscito: o que versa sobre questões em tese e o que versa sobre questões geopolíticas. Para o autor, no primeiro caso, a decisão do plebiscito é vinculativa,

enquanto no segundo o resultado da orientação para a decisão a ser tomada pelo Poder legislativo.

Assim, segundo o disposto no artigo 14, inciso I, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei n.º 9.709/98, o plebiscito é uma consulta formulada ao povo para que, com anterioridade, delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, aprovando-a ou denegando-a; ou se manifeste sobre alterações geopolíticas de Estados e Municípios.

De outro modo, esse mecanismo permite uma consulta prévia e uma atuação direta do povo nos atos legislativos e administrativos do seu Estado e com a delimitação da previsão de uma determinada matéria.

E conforme a análise da lei e a interpretação de Sgarbi (1999), a vinculatividade no plebiscito geral estará sempre presente, enquanto no plebiscito específico, de cunho territorial, será apenas consultivo, cabendo ao Legislativo à última manifestação no caso em concreto.

Essa interpretação pode ser extraída do conteúdo do artigo 9º da 9.709/98, que dispõe que no caso de sua convocação, o projeto legislativo ou medida administrativa que trate de mesmo tema, deverá ter sua tramitação sustada até o resultado final das urnas.

Além disso, anota-se que no Projeto de Lei nº 4.718/2004, em trâmite no Congresso Nacional, que busca regulamentar os mecanismos previstos no artigo 14 da Constituição Federal, há uma melhor especificação das hipóteses de cabimento do plebiscito.

O projeto de lei, no seu artigo 3º, prevê que o povo decide soberanamente em plebiscito:

- I – a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Estados ou Municípios, bem como a criação de Territórios Federais, a sua transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem;
- II – a execução de serviços públicos e programas de ação governamental, nas matérias de ordem econômica e financeira, bem como de ordem social, reguladas nos Títulos VII e VIII da Constituição Federal;
- III – a concessão administrativa de serviços públicos, em qualquer de suas modalidades, bem como a alienação de controle de empresas estatais;
- IV – a mudança de qualificação dos bens públicos de uso comum do povo e dos de uso especial;
- V – a alienação, pela União Federal, de jazidas, em lavra ou não, de minerais e dos potenciais de energia hidráulica.

Ademais, o projeto de lei também prevê a obrigatoriedade do plebiscito em três ocasiões: a) no caso de alterações geopolíticas; b) mudança de qualificação dos bens públicos; e c) alienação de jazidas, minerais e potenciais de energia hidráulica. Nestes dois últimos, sob o argumento de que os bens em questão não pertencem aos órgãos estatais, mas ao próprio povo.

Trata-se de um projeto que traria algumas matérias para consulta obrigatória da opinião da sociedade, em semelhança a modelos adotados em alguns países.

Há obrigatoriedade de consultas populares, em determinados casos, sobretudo nas alterações constitucionais, na Suíça, na Austrália, na Dinamarca, na Irlanda e no Japão. Nos Estados Unidos é obrigatório em 49 Estados e na Suíça é obrigatório no plano federal e no âmbito dos cantões (BENEVIDES, 1991).

A Constituição Federal de 1988, como já dito, não prevê expressamente a necessidade de consulta para as propostas de emenda constitucional<sup>24</sup>. Contudo, tais possibilidades foram objeto de debate no processo constituinte, entre juristas e políticos, com a participação da sociedade civil, sem que, no entanto, tenha constado no texto final (BENEVIDES, 1991).

Portanto, no atual texto constitucional, o único tema de consulta obrigatória é o plebiscito territorial para o caso de criação, fusão, desmembramento e subdivisão de estados e municípios, consoante o previsto no artigo 18 da Constituição Federal de 1988.

Outras matérias que, por conta de sua importância para a sociedade poderiam ensejar uma consulta obrigatória são as atinentes aos direitos humanos, às políticas públicas de grande impacto ambiental e matérias legislativas que envolvam diretamente os interesses corporativos dos parlamentares. Ressaltando, por óbvio, que em relação aos direitos humanos a possibilidade é sempre pela ampliação das garantias, diante do disposto no artigo 60, parágrafo 4º da Constituição de 1988 (proibição de proposta de emenda à constituição tendente a abolir os direitos e as garantias individuais).

---

<sup>24</sup> No campo histórico, como já mencionado, porém, houve uma previsão nesse sentido, visto que a Constituição de 1937, em seu artigo 187, estabeleceu que a condição de eficácia plena daquele ato inaugural dependia da realização de um plebiscito. Todavia, passado o prazo de seis anos para a sua realização, nenhuma consulta foi realizada. De modo que, a Lei Constitucional nº 9 de 28 de fevereiro de 1945, revogou aquela previsão, por considerar, em sua exposição de motivos que o Parlamento “supre com vantagem o plebiscito de que trata o art. 187, e que, por outro lado, o voto plebiscitário implicitamente tolheria ao Parlamento a liberdade de dispor em matéria constitucional”. Texto da Lei disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicon/1940-1949/leiconstitucional-9-28-fevereiro-1945-365005-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 17 mar. 2014.

Destarte, o que se tem de modo incontroverso é que a consulta plebiscitária é sempre prévia e que, portanto, sempre disporá sobre acontecimento futuro, que em relação à natureza do seu objeto, será restrito quando versar sobre mudanças territoriais, e será amplo quando tratar de questões de relevante interesse da sociedade, bem como que o plebiscito territorial será consultivo e que o amplo será obrigatório, quando seu resultado for positivo.

Em relação à possibilidade de convocação de plebiscitos, a Constituição Federal de 1988, no artigo 49, inciso XV, estabeleceu que a competência para tanto é do Congresso Nacional. Ou seja, o poder constituinte optou por adotar apenas a forma controlada (pelo governo) de convocação, não permitindo a possibilidade de convocação não controlada, por meio da iniciativa popular.

Tem-se que esse é um dos problemas desse instituto de participação social direta: a possibilidade de convocação seja exclusiva dos órgãos de representação. De certo modo, cuida-se até mesmo de um contrassenso, na medida em que se esse mecanismo busca melhorar a democracia representativa, é certo que a iniciativa popular deveria ter competência para decidir quando e em que assuntos caberiam manifestação.

No entanto, há casos em que, em âmbito estadual, foi maximizada a participação social direta, com a permissão para a população convocar plebiscitos. Citam-se os casos da Constituição do Estado de São Paulo (artigo 23, parágrafo 3º, incisos II e III), da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (artigo 120) e da Constituição do Estado do Mato Grosso (artigo 6º, inciso I). Por outro lado, o Estado do Paraná, a exemplo da maioria dos outros Estados, seguiu a vertente restritiva prevista na Constituição Federal de 1988, deixando o controle material do plebiscito aos representantes do Poder Legislativo.

No Brasil, desde a sua reconstitucionalização<sup>25</sup> em 1945 foram realizados apenas dois plebiscitos, o que demonstra a sua pouca utilização, principalmente por conta das suas exigências legais.

O 1º plebiscito ocorreu em 06 de janeiro de 1963 por força dos artigos 22 e 25 da Emenda Constitucional nº 4 de 21 de novembro de 1961, que instituiu o sistema parlamentar de governo, como forma de contornar a crise decorrente da

---

<sup>25</sup> O ano de 1945 marcou o fim da Era Vargas (1930-1945) e da sua ditadura. Após a deposição de Getúlio Vargas do cargo de presidente, foram realizadas eleições presidenciais e organizada uma nova constituinte com a eleição de deputados e senadores, o que marcou a reconstitucionalização do Brasil.

renúncia do presidente Jânio Quadros e a oposição dos militares à posse do vice-presidente João Goulart (NOGUEIRA, 2010).

Essa Emenda Constitucional, revogada em 1963, instituiu o sistema parlamentar de governo no Brasil e o seu artigo 22 prescrevia que “poder-se-á complementar a organização do sistema parlamentar de governo ora instituído, mediante leis votadas, nas duas Casas do Congresso Nacional, pela maioria absoluta dos seus membros”. Enquanto o artigo 25 dispunha que “a lei votada nos termos do art. 22 poderá dispor sobre a realização de plebiscito que decida da manutenção do sistema parlamentar ou volta ao sistema presidencial, devendo, em tal hipótese, fazer-se a consulta plebiscitária nove meses antes do termo do atual período presidencial”. Tendo a Lei Complementar nº 2, de 16 de setembro de 1962, antecipado o plebiscito para 06 de janeiro de 1963.

Nessa época o eleitorado brasileiro era de 18.565.277 eleitores e o número de votantes na consulta popular atingiu 12.286.175 votos (66,17%), dos quais 2.073.582 (16,87%) se manifestaram pela manutenção do parlamentarismo, 9.457.448 (76,97%) optaram pela volta ao regime presidencialista e 769.145 (6,16%) votaram em branco ou anularam seus votos (NOGUEIRA, 2010).

O 2º plebiscito foi prescrito pelo artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais transitórias da Constituição Federal de 1988<sup>26</sup>, o qual, previsto para 07 de setembro de 1993, também foi antecipado para 21 de abril de 1992.

Os eleitores manifestaram-se favoráveis ao presidencialismo e à república, sendo que o número de eleitores era de 90.256.629 e o comparecimento atingiu o número de 67.010.241 (74,25%), os quais votaram da seguinte forma, conforme os dados da Justiça Eleitoral<sup>27</sup>:

---

<sup>26</sup> Art. 2º. No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País.

<sup>27</sup> Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993>. Acesso em: 25 jul. 2014.

GRÁFICO 1 – Resultado da Forma de Governo no Plebiscito de 07 de setembro de 1993

|           |            |
|-----------|------------|
| Monarquia | 6.790.751  |
| República | 43.881.747 |
| Branco    | 6.813.179  |
| Nulos     | 8.741.289  |

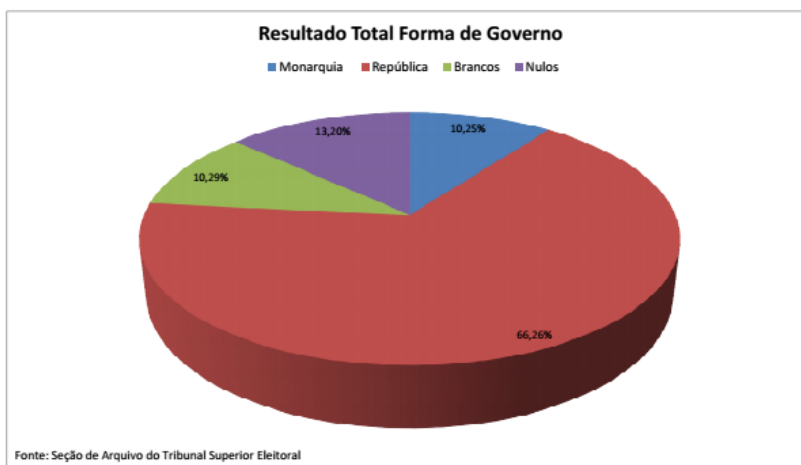
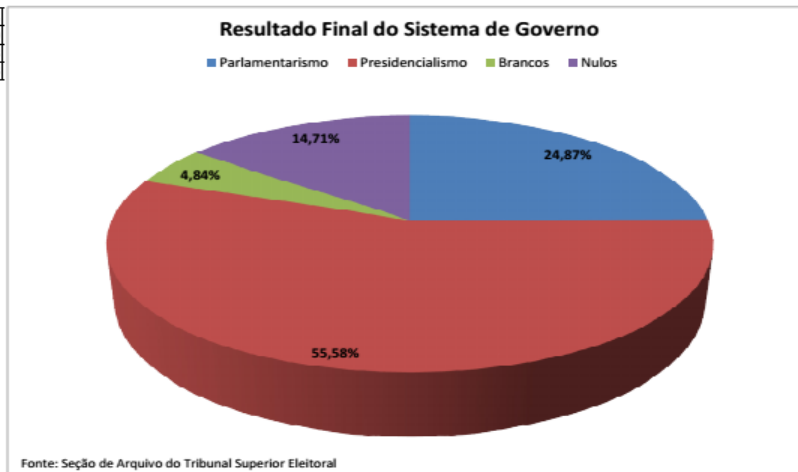


GRÁFICO 2 - Impacto Resultado do Sistema de Governo no Plebiscito de 07 de setembro de 1993

|                  |            |
|------------------|------------|
| Parlamentarismo  | 16.415.585 |
| Presidencialismo | 36.685.630 |
| Branco           | 3.193.763  |
| Nulos            | 9.712.913  |



Por fim, é preciso ressaltar que a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 9.709 de 1998, que regulamentou as consultas populares no Brasil, são omissas quanto à possibilidade de renovação de questionamentos feitos aos cidadãos brasileiros, em especial sobre o eventual lapso temporal que deve ser respeitado para o caso de uma reconsulta.

Desse modo, ou se entende que não há limitação para a repetição da consulta ou se aplica, por analogia, os dispositivos constitucionais que tratam da

rejeição de proposta de emendas constitucionais ou leis, os quais entendem que a representação só pode ser feita na próxima sessão legislativa, ou na mesma, se o pedido for subscrito pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados.

Assim, tem-se que o plebiscito é um mecanismo de participação social direta harmônico com a democracia brasileira, devendo ser aperfeiçoado e mais utilizado, pois correspondente a um verdadeiro direito político, que exprime o poder de o povo decidir sobre as questões relevantes do seu Estado.

### 5.3 REFERENDO

Referendo ou *referendum* constitui uma manifestação da soberania popular sobre um problema normalmente de ordem constitucional (BOBBIO *et al.*, 1998). É um dos institutos de participação social direta mais utilizado e consiste na consulta à opinião pública para a introdução de uma emenda constitucional ou mesmo de uma lei ordinária, quando esta afeta um interesse público relevante (DALLARI, 2013).

Sua origem está nas antigas Dietas das Confederações Germânicas e Helvéticas, quando todas as leis eram aprovadas *ad referendum* do povo (DALLARI, 2013). O ponto inicial histórico é aproximadamente no século XV, onde em alguns Cantões suíços, como de Valais e Grisons, por meio da *Landsgemeinde*, uma espécie de assembleia formada por todos os eleitores locais, deliberava sobre assuntos da comunidade e escolhia os mais altos funcionários para o Estado (BENEVIDES, 1991)<sup>28</sup>.

Segundo Sgarbi (1999, p. 45), essas reuniões *ad referendum* evoluíram para o modelo de democracia suíço:

[...] com o correr do tempo, os cantões que realizavam as assembleias populares, seja no campo, seja nas cidades, passaram a uni-las, e decidiam os rumos da nação fracionada. Assim, da formação independente, entre os séculos XIV e XV, formaram-se três ligas: a liga cinzenta, a liga da casa de

<sup>28</sup> Não obstante o referendo busque mediante participação popular direta a efetivação dos preceitos democráticos, paradoxalmente, o primeiro referendo de repercussão federal no direito suíço ocorreu em 1802, durante o período de dominação francesa, visando à ratificação de Constituição imposta pelos ocupantes. No dia 12 de abril de 1798 os franceses obrigaram a adoção, por uma dieta privada de liberdade, a Constituição da República Helvética. Com um texto centralizador, imposto pelos ocupantes, sobreveio a confirmação, por referendo, em junho de 1802, com as abstenções vertidas em aprovação. (SGARBI, 1999, p.45-46).

Deus, e a liga das dez jurisdições. E a cada ano que se sucedia, no verão, uma assembleia legislativa (Dieta) reunia 63 delegados das respectivas ligas, constituindo a República.

Eram *ad referendum*, porque as decisões das assembleias possuíam caráter provisório, visto que se encontravam dependentes de ulterior ratificação pelo povo dos Cantões, de modo que o povo mantinha sua autonomia frente o poder da Confederação.

E com a difusão prática, o referendo passou a significar uma espécie de consulta popular. E, nesse sentido moderno, a sua representação permanece associada à Revolução Francesa e aos debates entre os defensores da soberania popular, inspirada em Rousseau, e os partidários da soberania nacional, entendida como soberania parlamentar, segundo a fórmula de Sieyès (BENEVIDES, 1991).

Hoje, ao seu tempo, o referendo é entendido como modo de expressão da opinião ou da vontade dos cidadãos, em votação livre e secreta, sobre uma medida que foi adotada pelos poderes constituídos no plano nacional ou local.

Com o *referendum*, o povo adquire o poder de sancionar as leis. Em alguns casos, a lei aprovada pelo Parlamento só se faz juridicamente perfeita e obrigatória depois da aprovação popular (BONAVIDES, 2014). Segundo Canotilho (2003, p. 295), “é uma consulta feita aos eleitores sobre uma questão ou sobre um texto através de um procedimento formal regulado na lei (procedimento referendário)”. Já para José Afonso da Silva (2011, p. 142):

O referendo se caracteriza pelo fato de que projetos de lei ou emenda constitucional aprovados pelo legislativo devam ser submetidos à vontade popular, atendidas certas exigências, tais como pedido de certo número de eleitores, de certo número de parlamentares ou do próprio chefe do executivo, de sorte que o ato legislativo ou constituinte se terá por aprovado apenas se receber votação favorável da maioria do corpo eleitoral, do contrário, reputar-se-á rejeitado.

O referendo pode, por exemplo, ser muito adequado quando determinada medida for adotada e dela decorrer contenda entre oposição e situação e o país precisar de uma providência rápida. Aqui, se não há certeza em relação à vontade do eleitorado sobre um assunto específico, a melhor resposta será convocar a consulta popular via referendo.

Ademais, recomenda-se a aplicação do *referendum* nas questões que envolvem princípios gerais e fundamentais da vida política, nas grandes leis em que

se estampa um interesse nacional profundo, naquelas medidas amplas, mas suscetíveis de obter do eleitorado “uma resposta afirmativa ou negativa fácil”. (BONAVIDES, 2014).

Visto isso, sublinha-se que a questão temporal é extremamente relevante na caracterização do referendo, assim como serve para diferenciá-lo do plebiscito. Aliás, na doutrina predomina o entendimento de que o referendo é mecanismo da democracia semidireta pelo qual os cidadãos são convocados para se manifestar sobre uma medida já tomada pelos seus representantes. Sendo essa a interpretação que vai ao encontro dos conceitos indicados acima, pois o referendo é uma manifestação popular que ratifica ou rejeita uma criação normativa dos representantes da sociedade.

No que se refere a sua classificação, quanto à sua matéria, aos seus efeitos e à sua natureza jurídica, Bonavides (2014, p. 303-304), assim os classifica:

- a) Com relação à matéria ou ao objeto, pode o *referendum* ser: constituinte ou legislativo. O *referendum* constituinte ocorre quando se trata de leis constitucionais e o *referendum* legislativo quando se aplica a leis ordinárias.
- b) Quanto aos efeitos, distingue-se o *referendum* constitutivo do *referendum* ab-rogativo. Com o *referendum* constitutivo, a norma jurídica entra a existir; com o *referendum* ab-rogativo, a norma vigente expira.
- c) No tocante à natureza jurídica, temos o *referendum* obrigatório e o *referendum* facultativo. É obrigatório o *referendum* quando a Constituição dispõe que a norma elaborada pelo Parlamento seja submetida à aprovação da vontade popular. É facultativo quando se confere a determinado órgão ou a uma parcela do corpo eleitoral competência para fazer ou requerer consulta aos eleitores, consulta que não representa, por conseguinte obrigação constitucional.

Outrossim, o referendo é constituinte ou constitucional quando diz respeito à confirmação de normas de uma nova ordem jurídica ou da reforma de uma constituição vigente, de modo que o povo pode ser convocado pela Assembleia Constituinte para conferir efeito à Constituição aprovada ou convocado pelo Poder Legislativo para referendar emendas à constituição em vigor.

O primeiro referendo constitucional das democracias modernas foi americano e ocorreu em 1778, em Massachusetts. Ali, além da ampla e conhecida discussão teórica sobre as razões imperiosas da soberania popular, sua convocação foi motivada também por uma nova e polêmica visão “pragmática” da política, sob a defesa de que a intervenção popular direta contribuiria para uma melhor administração, em especial contra a corrupção, e para o reequilíbrio entre os poderes (BENEVIDES, 1991).

A Constituição Federal de 1988 não prevê a necessidade de um referendo constitucional. Mas, na visão de Benevides (1991), semelhantemente ao concluído quanto ao plebiscito, o ideal era, no mínimo, a previsão de obrigação sobre os temas que, durante a elaboração da Constituição, provocou uma divisão pronunciada no seio da Assembleia Constituinte, como, por exemplo, questões controvertidas que, embora aprovadas pelos constituintes, hajam recebido voto contrário de dois quintos de seus membros<sup>29</sup>.

O referendo é legislativo, ao seu turno, quando os cidadãos são convocados para aprovar, ou não, um projeto de lei ordinária ou complementar.

A classificação do referendo em constitutivo e ab-rogativo relaciona-se mais com o resultado da consulta, na proporção em que será constitutivo quando os cidadãos optarem pela aprovação do ato normativo e será ab-rogativo quando eles votarem pela não aprovação do ato normativo.

Já em relação à sua natureza jurídica, como visto, o referendo pode ser obrigatório ou necessário (o Brasil não trouxe essa hipótese), quando a sua realização é compulsoriamente imposta por força de lei ou dispositivo constitucional, o que se dá normalmente quanto às emendas constitucionais, ou facultativo, quando é apenas previsto como possibilidade, ficando a cargo das assembleias ou de uma autoridade decidirem sobre sua realização.

Ou seja, se o ordenamento jurídico de determinado estado não trazer a determinação expressa (obrigatoriamente) para que haja um referendo sobre a aprovação de determinadas matérias, principalmente de natureza constitucional, tem-se que este mecanismo, neste plano nacional, será facultativo, a exemplo da realidade brasileira, que não traz qualquer exigência na Constituição Federal ou na Lei nº 9.709 de 1998.

Pode se mencionar ainda a classificação do referendo quanto à sua iniciativa, que, neste caso, pode ser por iniciativa governamental, por iniciativa parlamentar, por iniciativa popular e por iniciativa de corpos intermediários (SGARBI, 1999).

---

<sup>29</sup> Este, aliás, foi o Projeto de Fábio Konder Comparato (1986, p. 148) em seu anteprojeto, consoante ao disposto no parágrafo 2º do artigo 237: Dependirão de ratificação em referendo popular as matérias que, aprovadas pela Assembleia Nacional Constituinte, hajam recebido voto contrário de dois quintos dos seus membros.

A iniciativa popular se dá, geralmente, com o alcance de certo número de assinaturas dos eleitores e a iniciativa por grupos intermediários ocorre quando certas associações ou instituições são legitimadas a propor o referendo.

Ele pode ser considerado ainda multilegislativo ou plurilegislativo e unilegislativo (SGARBI, 1999). Sendo que será multilegislativo ou plurilegislativo quando comportar mais de uma matéria a ser submetida à deliberação do corpo eleitoral de uma só vez e unilegislativo, quando comportar apenas uma matéria, ainda que esta possa ser dividida em várias questões, para apreciação dos eleitores.

Por fim, quanto ao âmbito de aplicação, o referendo pode ser internacional ou supra-estatal e interno ou doméstico (SGARBI, 1999). O referendo internacional implica decisão de uma pluralidade de ordenamentos jurídicos estatais e o referendo interno corresponde às esferas de poder no Estado, podendo ser nacional, estadual e municipal, se federativo, e regional ou local, no caso de unitário descentralizado ou regional.

No Brasil, assim, a partir da previsão constitucional e da lei regulamentadora, tem-se que este mecanismo de participação social direta pode ser classificado como constitucional e legislativo, nacional - podendo ser previsto nas esferas estadual e municipal -, facultativo, constitutivo ou abrogativo, de iniciativa parlamentar e unilegislativo.

Agora, repisa-se que o mais importante a se registrar é que, no caso do referendo, independentemente de sua modalidade, juridicamente, a lei passa a existir como resultado da colaboração direta do ramo popular com o poder representativo das assembleias. Esse poder intervém numa primeira fase de elaboração legislativa, ao passo que o povo participa na segunda fase, que vem a ser aquela da consulta feita através do *referendum*, mediante o qual, de forma decisiva, se aprova ou rejeita a proposição normativa pendente.

Reforça-se, também, a diferenciação especial de ordem prática entre o referendo e o plebiscito, que é necessária em virtude da repetida confusão que legisladores e até doutrinadores fazem a respeito, ao tratar plebiscito por referendo e referendo por plebiscito, não obstante ambos os institutos fazerem parte do gênero consulta popular.

O referendo se diferencia do plebiscito, sobretudo por consistir em uma consulta que se faz à opinião pública *depois* de tomada uma decisão, para que esta seja ou não confirmada, enquanto o plebiscito é sempre uma consulta *prévia*.

Observa-se que essa diferenciação temporal quanto ao tempo da convocação respeita a previsão normativa escolhida pelo legislador brasileiro no artigo 2º da Lei nº 9.709/98<sup>30</sup>.

Dessa forma, a questão é definida pela preexistência ou não de um ato de gestão pública, pois, no plebiscito, os poderes constituídos atuarão após a manifestação da vontade popular, enquanto no referendo, o povo é que opinará sobre o ato governamental praticado, aprovando-o ou rejeitando-o.

Visto isso, é importante examinar o efeito desse tipo de consulta, sendo predominante o posicionamento de Maria Benevides, que defende o caráter vinculante de seu resultado, seja no referendo facultativo ou obrigatório, independentemente da omissão do texto constitucional brasileiro acerca do tema.

Ora, independentemente da omissão do texto constitucional brasileiro sobre o tema, creio razoável estabelecer que os referendos devem ter, sempre, caráter vinculante. No caso contrário, de consultas sobre decisões futuras que poderão, ou não, ser implementadas, fora do contexto normativo, tratar-se-ia de plebiscitos, e não de referendos. (BENEVIDES, 1991, p. 135).

Até porque, concorda-se com o entendimento de que uma votação em referendo sem consequências jurídicas e políticas é uma contradição nos termos (BENEVIDES, 1991).

No mesmo sentido é o entendimento da Ministra Cármen Lúcia Antunes da Rocha (1986, p. 36), já que o “*referendum* vincularia as decisões estatais à resposta oferecida pelo povo, cuja influência no desempenho das atuações do Estado traria três consequências democráticas indisputáveis”. Essas consequências inquestionáveis seriam a “legitimação das condutas do Estado, o exercício eficiente e direito da soberania do povo e a responsabilidade popular pelas opções sufragadas”.

No caso do Brasil, o problema é que da mesma forma que não há previsão quanto à vinculação do resultado do referendo, não há alusão aos efeitos jurídicos causados pelo descumprimento da vontade popular e muito menos sobre quais

<sup>30</sup> Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

seriam as consequências decorrentes desse descumprimento para os responsáveis pela vigência do ato legislativo consultado.

Ademais, essa mesma Lei, a nº 9.709/98, que não especificou a vinculação dos efeitos do referendo, diz que esse mecanismo de participação social direta deve ser convocado no prazo de trinta dias a contar da promulgação da lei ou da adoção de medida administrativa que verse sobre matéria de relevante interesse nacional (artigo 11<sup>31</sup>).

No campo legislativo, menciona-se que no Projeto de Lei nº 4.718/2004 há uma delimitação maior acerca de quais hipóteses efetivamente podem ser submetidas a essa espécie de consulta. Este projeto é oriundo da Sugestão nº 84/2004 do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, a partir de proposta formulada por Fábio Konder Comparato.

O artigo 8º diz que por meio do referendo, o povo aprova ou rejeita, soberanamente, no todo ou em parte, o texto de emendas constitucionais, leis, acordos, pactos, convenções, tratados ou protocolos internacionais de qualquer natureza, ou de atos normativos baixados pelo Poder Executivo.

Ademais, apresenta-se a hipótese do referendo obrigatório, no caso de leis, de qualquer natureza, sobre matéria eleitoral, cujo projeto não tenha sido de iniciativa popular (parágrafo único do artigo 8º).

Sem falar que dispõe sobre a possibilidade de o referendo ser realizado por iniciativa popular, pois o artigo 9º do Projeto diz que “o referendo é realizado por iniciativa popular, ou por iniciativa de um terço dos membros de cada Casa do Congresso Nacional”.

Demais disso, no que tange ao histórico do instituto no Brasil, em âmbito federal, vislumbra-se a realização de apenas um referendo.

Por força do disposto na Lei nº 10.826 de 22 de dezembro de 2003 ou no “Estatuto do Desarmamento”, mais especificamente no artigo 35, foi realizado um referendo no Brasil acerca da entrada em vigor do dispositivo que proibia a comercialização de armas de fogo e de munição em todo o território nacional:

Art. 35. É proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º desta Lei.  
§ 1º Este dispositivo, para entrar em vigor, dependerá de aprovação mediante referendo popular, a ser realizado em outubro de 2005.

---

<sup>31</sup> Art. 11. O referendo pode ser convocado no prazo de trinta dias, a contar da promulgação de lei ou adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular.

§ 2º Em caso de aprovação do referendo popular, o disposto neste artigo entrará em vigor na data de publicação de seu resultado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

A previsão de um referendo para este dispositivo foi extremamente pertinente, já que se referiu a um dos itens mais polêmicos do Estatuto e, diante da dificuldade em se saber a real vontade do povo a ser manifestada pelos seus representantes, a decisão de sua realização foi acertada.

Esse referendo foi realizado em 23 de outubro de 2005 e a pergunta formulada aos cidadãos foi: “o comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?” e quase dois terços da população rejeitou a proibição da venda de armas no Brasil.

O resultado específico da consulta foi o seguinte<sup>32</sup>:

TABELA 1 – Referendo sobre a proibição do comércio de armas de fogo e munição no Brasil.

|                 |                     |
|-----------------|---------------------|
| SIM             | 33.333.045 - 36,06% |
| NÃO             | 59.109.265 - 63,94% |
| VOTOS EM BRANCO | 1.329.207           |
| VOTOS NULOS     | 1.604.307           |
| ELEITORADO      | 122.042.615         |
| COMPARECIMENTO  | 95.375.824          |
| ABSTENÇÃO       | 26.666.791          |

Nesse passo, é visível que este importante dispositivo ainda é subutilizado no cenário nacional, o que se explica tanto pelas limitações impostas pelo ordenamento jurídico, sobretudo pelo fato de sua autorização ser de competência exclusiva do Congresso Nacional (artigo 49, inciso XV da Constituição Federal), quanto pelo preconceito de que o povo não teria conhecimento político suficiente para decidir sobre certas questões, mesmo que elas sejam importantes o suficiente para a sociedade a ponto de serem reguladas pelo Estado.

Sem dúvida, o referendo, assim como o plebiscito, ainda não encontra a esperada repercussão na realidade brasileira, sobretudo pelo fato de funcionarem de

<sup>32</sup> Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/referendo>. Acesso em: 26 mar. 2014.

maneira indireta, em virtude de sua regulamentação. Ou seja, para que um referendo seja implementado e, em última instância, consulte a opinião popular sobre certo assunto, deve contar primeiro com a iniciativa legislativa e aprovação da consulta pelos representantes (CUNHA *et al.*, 2010).

Todavia, ambas as dificuldades são vencíveis, visto que o povo tem condição de decidir sobre os rumos de sua sociedade em âmbito nacional, estadual e municipal e as limitações jurídicas podem e devem ser retiradas ou mitigadas da democracia brasileira.

#### 5.4 INICIATIVA POPULAR

A iniciativa popular é um mecanismo de participação social direta do Brasil que permite a inauguração de um processo legislativo. De outro modo, a iniciativa confere a certo número de eleitores o direito de propor uma emenda constitucional ou um projeto de lei. Ou, ainda, pela iniciativa popular o povo apresenta um projeto de lei ao Poder Legislativo.

Na definição de José Duarte Neto (2005), a iniciativa popular é um direito público subjetivo<sup>33</sup> concedido a um número de cidadãos, de, por intermédio de um ato coletivo, iniciar o processo de elaboração legislativa.

É, talvez, dentre os institutos da democracia semidireta, o que mais atende às exigências populares de participação positiva, pois, determinada fração do corpo eleitoral, que reúna o número legal de proponentes, dará o impulso legislativo para que novas leis sejam feitas ou revogadas as já existentes:

La iniciativa popular es, desde esta perspectiva, el derecho de una fracción del cuerpo electoral a proponer proyectos de leyes, de reformas legales o de abrogación de leyes existentes a fin de que el parlamento los apruebe, enmiende o desapruebe. (BORJA, 1998, p. 549).

Diferencia-se do referendo que, como já visto, assegura ao povo que ele não será submetido a uma legislação que não queira, mas não obriga juridicamente o parlamento a legislar. O referendo confere ao povo o poder de embargar aquelas

<sup>33</sup> Na perspectiva do Autor, trata-se de um direito público subjetivo porque referente a um direito do indivíduo exercer uma conduta descrita em lei do Estado. É claro que, de certo modo, o instituto do direito público subjetivo protege direitos individuais e o direito público, na medida em que os interesses individuais coincidem com o interesse público.

leis aprovadas pelo Poder Legislativo que se lhe afigurem nocivas, ao passo que a iniciativa popular proporciona ao corpo de cidadãos o exercício de “uma verdadeira orientação governamental”, consubstanciada na capacidade jurídica de propor formalmente a legislação que no seu parecer melhor consulte o interesse público (BONAVIDES, 2014).

A iniciativa é ato de propulsão do processo legiferante e tem como função a de pôr em andamento a sequência procedimental que poderá findar com a produção de direito novo (SGARBI, 1999). Outrossim, nas palavras de Rodrigo Borja (1998, p. 549-550):

La iniciativa es el derecho de presentar al congreso un proyecto de ley para que comience su trámite legislativo. De ordinario, este derecho corresponde a los legisladores, al Presidente de la República y a la Función Judicial. Hay Constituciones que lo extienden a entidades consultivas técnicas del gobierno. Pero en las que consagran la iniciativa popular el derecho de dar inicio al trámite de aprobación de proyectos de ley corresponde también a los ciudadanos, con el respaldo de un número determinado de firmas.

A sua aplicação prática original se dá na Suíça, em seus cantões, segundo Rodrigo Borja (1998), não obstante a primeira previsão seja na Constituição jacobina francesa de 1793, onde não houve aplicação do instituto.

No continente americano, conforme Bonavides (2014), no fim do século XIX (1898) previu-se pela primeira vez a iniciativa popular no Estado de South Dakota, nos Estados Unidos, sendo, porém, o Oregon (1904) o primeiro Estado da União americana que fez uso dessa técnica do governo semidireto.

A partir da experiência Suíça, irradiou-se para outros países e hoje é acolhida pela maioria das constituições europeias e latino-americanas, com maiores ou menores restrições sobre quais matérias poderão versar e qual o número de cidadãos que devem respaldar o projeto popular (BORJA, 1998).

No Brasil, o surgimento da iniciativa popular, assim como dos outros mecanismos de participação social direta, não foi produto da boa intenção dos representantes constituintes, mas decorrência de uma busca popular de emancipação e autoafirmação em face de seus próprios representantes (DUARTE NETO, 2005).

A iniciativa popular:

Lança suas raízes no enfrentamento ao regime autocrático durante toda a década de setenta, prossegue com a participação cidadã na democratização do Estado brasileiro no início dos anos oitenta, e atinge seu auge nas discussões travadas na sociedade civil antes e durante os trabalhos da Assembleia Constituinte. (DUARTE NETO, 2005, p. 155).

De outra forma, a iniciativa popular, ou simplesmente a iniciativa, é um instrumento que permite a participação do eleitorado no governo e visa, de certo modo, suprir a inércia do Legislativo (SANTANA, 1995), pois, por meio dela, uma determinada porcentagem do corpo eleitoral propõe, dá início e deflagra o procedimento de elaboração de normas a se processarem no interior da Casa de Leis.

Agora, é certo que esse instituto não suprime a necessidade do referendo. O frequente é a combinação da iniciativa com ambos na maioria dos sistemas de democracia semidireta, até porque pode haver conflito entre o povo e o órgão parlamentar em relação à lei que proceda da iniciativa popular.

Para Jair Eduardo Santana (1995, p. 51), “a iniciativa pode ser mecanismo combinado com o referendo, de maneira que os atos legislativos típicos, cuja origem tenha sido a deflagração popular, devem (ou podem) ser submetidos à vontade popular, novamente, para aprovação final”.

Ou seja, havendo o conflito, chega-se por vezes a um resultado legislativo do parlamento diferente daquele esperado pela sociedade, o qual, então, fica à mercê do *referendum* popular.

Com efeito, as assembleias, pela iniciativa, se obrigam tão somente a discutir e votar os projetos de origem popular, mas não a aceitá-los. Surgindo assim a pendência, busca-se a solução no *referendum*. A lei será então fruto direto e exclusivo da soberana vontade do povo, conseqüentemente sem participação das assembleias representativas, até mesmo contra a resistência política que estas porventura lhe hajam movido (BONAVIDES, 2014).

Fora isso, o problema principal deste instituto, que pode justificar a sua pouca utilização, está no grande número de restrições impostas pelos ordenamentos jurídicos para a participação popular, a ponto de ser tratado, a exemplo de Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2012) simbolicamente como um “mero instituto decorativo”.

Quanto às espécies de iniciativa popular, lembra-se que nos Estados Unidos da América faz-se uma diferenciação entre dois tipos de iniciativa. Há *iniciativa*

*direta* quando o projeto de emenda constitucional ou de lei ordinária contendo a assinatura de um número mínimo de eleitores deve, obrigatoriamente, ser submetido à deliberação dos eleitores nas próximas eleições. A par disso, há *iniciativa indireta*, quando se dá ao Legislativo estadual a possibilidade de discutir e votar o projeto proposto pelos eleitores, antes que ele seja submetido à aprovação popular. Neste caso, só se o projeto for rejeitado pelo Legislativo é que ele será submetido ao eleitorado, havendo Estados norte-americanos que exigem um número adicional de assinaturas apoiando o projeto, para que ele seja dado à decisão popular mesmo depois de recusado pela assembleia (DALLARI, 2013).

Depois, é preciso diferenciar a iniciativa não formulada da iniciativa formulada ou articulada. Segundo Paulo Bonavides:

A iniciativa não formulada, classificada por alguns também com o nome de simples ou pura, é a mesma moção do direito público suíço. Os promotores da iniciativa popular consignam apenas os traços gerais, a inspiração de propósitos, o princípio da lei, cabendo ao órgão representativo deliberante dar forma e curso ao projeto destinado a atender o sentimento que essa modalidade de iniciativa venha a exprimir. (BONAVIDES, 2014, p. 312).

Na iniciativa não formulada, também chamada de não articulada ou simples, o povo exerce apenas um direito de petição vinculante ou “reforçado”, graças ao qual obriga o parlamento a preparar um projeto de lei sobre determinado assunto, bem como discuti-lo e votá-lo. Se votada a lei, exaure-se o processo, mas se a assembleia se recusa a pôr em pauta a matéria ou rejeita o projeto, a questão retorna ao povo, que, por sua vez, poderá devolvê-lo à assembleia, ficando esta obrigada a elaborar a lei, a qual eventualmente poderá ser ainda objeto de *referendum*.

Ao seu tempo, quando a iniciativa é formulada, articulada ou complexa, é encaminhado ao Legislativo o projeto redigido na forma da lei:

Quando se trata de modalidade formulada, a iniciativa leva o projeto popular à assembleia num texto em forma de lei, não raro redigido já em artigos, aparelhado para ser discutido e votado. Mas, segundo Laferrière, pode acontecer que a assembleia o recuse, faça-lhe consideráveis alterações ou deixe expirar o prazo que lhe é assinado, sem sequer examiná-lo. Nesse caso, acrescenta aquele publicista, “o projeto oriundo da iniciativa é submetido à aceitação ou rejeição do povo, podendo a assembleia recomendar a rejeição do mesmo ou contrapor-lhe um contraprojeto, que será igualmente conduzido à votação popular”. (BONAVIDES, 2014, p. 312-313).

Quanto às matérias objeto da iniciativa, pode-se estabelecer a distinção entre iniciativa constitucional e a iniciativa legislativa. Será constitucional quando um número de cidadãos pretende, por meio de um pedido genérico ou articulado, a revisão total ou parcial do texto constitucional. E será legislativa quando, com a iniciativa, busca-se a criação de um texto legislativo ou, exclusivamente, a introdução de alterações nas normas infraconstitucionais.

O constituinte e o legislador brasileiro, no estabelecimento dos requisitos para a admissão da iniciativa popular, determinaram a apresentação de modo articulada (deve ser oferecido o projeto de lei), bem como que ela deve ter como objeto apenas uma norma infraconstitucional, já que o artigo 60 da Constituição Federal de 1988, que trouxe o rol dos legitimados para propor emendas à Constituição, não prevê nele a iniciativa popular.

No caso brasileiro, então, como há apenas a previsão da iniciativa popular legislativa, a matéria constante não pode contrariar norma constitucional, sob pena de vir a ser declarada inconstitucional e o instituto deve igualmente respeitar as competências federais, estaduais e municipais. Isto é, a competência local não pode vir a ser objeto de iniciativa legislativa federal e vice-versa.

Além disso, o legislador estabeleceu que esses projetos não devem ser rejeitados por questões técnicas<sup>34</sup>. De modo que, entende-se ser possível no Brasil somente a apresentação de iniciativa popular formulada e legislativa.

Na Constituição Federal, o artigo 14, inciso III<sup>35</sup> prevê o instituto e o §2º do artigo 61<sup>36</sup> regula o tema e estabelece que o projeto deve ser subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional (cerca de 1,4 milhão de

---

<sup>34</sup> Havendo algum problema técnico com o projeto, a Comissão de Constituição e Justiça é obrigada a adaptar a redação do texto.

<sup>35</sup> Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

<sup>36</sup> Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

§ 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

eleitores<sup>37</sup>), distribuídos por pelo menos cinco unidades federativas e no mínimo 0,3% dos eleitores em cada uma dessas unidades.

Além disso, no Brasil, o projeto de lei de iniciativa popular deverá se circunscrever-se a um só assunto, conforme determina o §2º do artigo 13 da Lei 9.709 de 1998, e não poderá ser rejeitado por vício de forma, competindo à Câmara dos Deputados providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa.

Simetricamente, a Constituição também estatuiu que lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual<sup>38</sup>, bem como que os Municípios<sup>39</sup> adotarão a iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico da cidade ou de bairros, por meio da manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado.

O grande problema desse instrumento, assim, é a exagerada exigência constitucional para o número de assinaturas. Hoje, como já dito, um por cento do eleitorado nacional corresponde a cerca de 1,4 milhão de eleitores, o que dificulta a efetividade desse instituto.

A defesa desse número expressivo se dá, sobretudo, com a alegação de necessidade de prestígio ao Parlamento e que o número excessivo de propostas acarretaria mais gastos aos setores da Câmara dos Deputados responsáveis pela recepção e processamento do projeto.

Todavia, a esse respeito, é importante a conclusão de Kildare Gonçalves Carvalho (2005, p. 148):

Os que defendem um número mais elevado de assinaturas o fazem ao argumento de que preservaria o prestígio do Parlamento, por inibir o excesso de propostas, muitas vezes em prol de interesses particulares ou corporativos e não coletivos. Além do mais, um número muito excessivo de propostas acarretaria gastos supérfluos e paralisia nos centros de recepção, encaminhamento e processamento. Deve-se, no entanto ponderar, utilizando-se do princípio democrático, que um número muito elevado de assinaturas poderia até mesmo inviabilizar o processo, que ainda seria acessível aos grandes grupos organizados, impedindo a atuação de grupos minoritários sem representação parlamentar.

Logo, em uma máxima valoração da democracia, o pensamento deve ser pela facilitação da utilização dos mecanismos de participação social direta. No caso,

<sup>37</sup> Segundo o Tribunal Superior Eleitoral o Brasil, em 2014, teve 141.824.607 eleitores. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2014/Maio/justica-eleitoral-registra-aumento-do-numero-de-eleitores-em-2014>. Acesso em: 02 mar. 2015.

<sup>38</sup> Artigo 27, §4º da Constituição Federal.

<sup>39</sup> Artigo 29, inciso XIII da Constituição Federal.

o número mínimo de assinaturas exigido para a proposição popular de lei deveria ser revisto com urgência, a fim de se adequar aos padrões territoriais e populacionais do país.

Como solução é possível pensar na:

Adoção de uma média equilibrada, em função do nível local ou federal da proposta, devendo-se, para tanto, levar em conta o aspecto pedagógico da participação popular no processo de formação de leis. Em termos ideais, a exigência do número mínimo de assinaturas deve ser maior no plano local do que no federal, já que neste é que são debatidos os grandes temas da política e do desenvolvimento nacional, com a expansão, portanto, da cidadania. (CARVALHO, 2005, p. 148).

Sem isso, continuaremos a não ver esse mecanismo, que tem uma potencialidade de exercício de cidadania imensa, sendo utilizado pela sociedade brasileira.

Nesse passo, vale lembrar que o Projeto de Lei nº 4.718/2004, idealizado por Fábio Konder Comparato, apresenta algumas alterações em relação ao procedimento atual da iniciativa popular, sem, no entanto, apresentar alteração quanto ao número de assinaturas. Os artigos 14 e 15 dispõem que o projeto de lei de iniciativa popular tem prioridade de tramitação nas duas Casas do Congresso Nacional sobre todos os demais projetos de lei não apresentados sob o regime de urgência, bem como que se condicionaria a alteração ou revogação de uma lei, cujo projeto fosse originário de iniciativa popular, a referendo popular.

Por ser assim, a aprovação deste projeto deve se dar em consonância com a discussão da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 53/2012.

Esta PEC busca diminuir a barreira para a utilização da iniciativa popular, prevendo a exigência de apenas 1% dos eleitores do estado em que ocorreu a iniciativa. Com isso, em Rondônia, por exemplo, a população poderia apresentar um projeto de lei contando com apenas 11 mil assinaturas<sup>40</sup>.

Ademais, com o mesmo intuito de facilitar as iniciativas populares há uma proposta na Comissão de Constituição e Justiça do Senado (CCJ) que permite a assinatura eletrônica para declarar apoio a um projeto de iniciativa popular, bem como que os projetos que não alcançarem o apoio mínimo do eleitorado tramitem na Câmara dos Deputados na forma de sugestão legislativa<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Agência do Senado. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>. Acesso em: 25 ago. 2014.

<sup>41</sup> Agência do Senado. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>. Acesso em: 25 ago. 2014.

Logo, deve-se estudar com seriedade a possibilidade de aplicação das novas tecnologias para fins de coleta das assinaturas necessárias à propositura popular de lei, notadamente por intermédio da internet, maiormente com a utilização da identidade digital, para que dessa forma seja simplificado o procedimento estabelecido para a iniciativa popular.

Essas alterações, sem dúvida, têm grande chance de, se aprovadas e efetivadas, aumentar a utilização desse importante mecanismo de participação social direta.

Agora, não obstante a todas essas dificuldades, importantes leis foram aprovadas por meio de iniciativa popular pura ou a partir de processos de iniciativa popular.

Fala-se do projeto que deu origem à Lei nº 8.930 de 7 de setembro de 1994, que ampliou o rol dos crimes hediondos. Depois, tem-se o caso do projeto que tornou crime passível de cassação a compra de votos, sancionada em setembro de 1999 (Lei nº 9.840). Em 2005, o Congresso Nacional, depois da iniciativa popular, criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124). E mais recentemente foi aprovado o projeto da Lei da “Ficha Limpa” (Lei Complementar nº 135/2010), com a bandeira de ajudar na moralização das eleições ao proibir a candidatura de políticos condenados por órgãos colegiados, mesmo antes do trânsito em julgado dessa condenação.

Em termos cronológicos, a iniciativa popular para a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social foi o primeiro da história da Constituição de 1988. Ele foi apresentado em 19 de novembro de 1991 ao Congresso Nacional, com o objetivo de proporcionar à população de baixa renda acesso ao solo urbano e à moradia digna, além de instituir programas de incentivo e subsídios para o atendimento do problema da moradia. Observa-se que após treze anos de tramitação o projeto foi aprovado em 2005 dando origem à Lei nº 11.124<sup>42</sup>.

A segunda iniciativa apresentada no Brasil diz respeito à proposta de combate à corrupção eleitoral, surgida a partir de debates envolvendo a Igreja Católica e a sociedade civil no ano de 1997. O projeto foi subscrito por mais de um milhão de cidadãos e a proposta foi levada à Câmara, tendo sido transformada em

---

<sup>42</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/rev\\_73/editorial/editorial.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/rev_73/editorial/editorial.htm). Acesso em: 24 set. 2014.

ato normativo (Lei nº 9.840 de 1999) após dois anos. Este projeto, não obstante tenha sido apresentado depois do projeto de instituição do fundo de moradia popular, foi o primeiro a ser convertido em lei, sendo a Lei que combate a corrupção eleitoral, portanto, a primeira lei advinda da iniciativa popular<sup>43</sup>.

Quanto ao projeto que deu origem à Lei nº 8.930 de 7 de setembro de 1994, que ampliou o rol dos crimes hediondos<sup>44</sup>, esclarece-se que, embora iniciado popularmente, só teve seguimento a partir da sua encampação e encaminhamento pelo Poder Executivo, isso aconteceu porque a colheita de assinaturas não respeitou todos os critérios formais exigidos pela legislação, isto é, projeto contava apenas com as assinaturas e o número de carteira de identidade dos subscritores, sem a comprovação de que os mesmos eram eleitores.

O projeto mais recente apontado como oriundo da iniciativa popular, é o projeto da Lei da “Ficha Limpa”, que culminou na edição da Lei Complementar nº 135/2010. Mais uma vez, em que pese a grande mobilização da sociedade para a colheita de assinaturas, observa-se que a citada lei decorreu de um projeto originário do Poder Executivo (Projeto de Lei nº 168/93<sup>45</sup>) e de outro projeto nascido na Câmara dos Deputados (Projeto de Lei Complementar nº 518/2009, o qual juntou a assinatura de diversos parlamentares e as mais de um milhão e setecentos mil cidadãos). Ou seja, este projeto também teve iniciativa em um processo popular, mas acabou virando lei, formalmente, a partir das instâncias ordinárias de deflagração legislativa.

Outrossim, sublinha-se que atualmente há vários projetos em processo de colheita de assinaturas. Citam-se como exemplos o projeto que garante o repasse efetivo e integral de 10% das receitas correntes brutas da União para a saúde pública brasileira<sup>46</sup>, o projeto de lei de iniciativa popular pela pessoa desaparecida no Brasil<sup>47</sup> e o projeto do “movimento voto transparente”, que pede uma atualização e uma regulamentação do uso e da fiscalização do voto eletrônico nas eleições<sup>48</sup>.

---

<sup>43</sup> Disponível em: <http://www.mcce.org.br/site/lei9840.php>. Acesso em: 31 mar. 2014.

<sup>44</sup> Este projeto de lei surgiu por iniciativa da escritora de novelas Glória Perez, diante do homicídio de sua filha, atriz reconhecida nacionalmente, e reuniu aproximadamente 1,3 milhão de assinaturas.

<sup>45</sup> Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2010/leicomplementar-135-4-junho-2010-606575-norma-pl.html>. Acesso em: 24 set. 2014.

<sup>46</sup> Disponível em: <http://www.saudemaisdez.org.br/>. Acesso em: 25 set. 2014.

<sup>47</sup> Disponível em: <http://www.desaparecidosdobrasil.org/ltimas-notcias/Abaixo-Assinado>. Acesso em: 25 set. 2014.

<sup>48</sup> Disponível em: <http://vototransparente.com.br/site>. Acesso em: 25 set. 2014.

## 5.5 O DIREITO DE REVOGAÇÃO E O *RECALL*

Até então, a pesquisa debruçou-se sobre os mecanismos de participação social direta já previstos na Constituição Federal de 1988. Neste momento, analisar-se-á um mecanismo que, previsto em democracias estrangeiras, poderia vir a ser adotado no Brasil.

Fala-se do instrumento que permitiria a revogação do mandato de um único representante ou a revogação do mandato de um Parlamento inteiro, a partir de um requerimento de uma fração do corpo eleitoral, sucedido por uma eleição pela qual o povo é questionado sobre a manutenção ou a exoneração dos governantes no exercício de suas funções.

A palavra *recall* tem origem inglesa e significa, literalmente, chamar de volta. Corresponde ao processo através do qual uma autoridade pode ser submetida a uma eleição em que esteja sujeito à perda do cargo, antes que seu termo tenha expirado, se um número determinado ou porcentagem de eleitores subscrevem o pedido para tal eleição (NOGUEIRA, 2010).

É um instituto de participação social direta que permite à determinada sociedade manter um controle mais direto e preciso sobre os ocupantes dos cargos públicos.

O *recall*, assim, é consubstanciado no chamado direito de revogação e é previsto em certos sistemas constitucionais que consagram a democracia semidireta, consistindo em um mecanismo excepcional de ação efetiva do povo sobre as autoridades, permitindo-lhe pôr termo ao mandato eletivo de um funcionário ou parlamentar, antes da expiração do respectivo prazo legal (BONAVIDES, 2014).

A finalidade do *recall* é de significativa importância social, visto que visa o controle efetivo e contínuo, mediante eleição especial negativa, daqueles que exercem função pública e que porventura não mereçam mais a confiança popular (SGARBI, 1999).

Ele se difere do *impeachment*, pois não envolve qualquer acusação criminal ou de má conduta, não obstante ele possa se fazer em razão de uma suspeita disso. Cuida-se de um julgamento sobre uma decisão ou conduta que contraria significativo segmento do corpo eleitoral.

Esse mecanismo, com o nome de *recall*, tem origem norte-americana, surgiu no início do século XX e servia para excluir membros da Câmara, do Executivo e do Judiciário<sup>49</sup>:

Narra-nos a história que originalmente foi introduzido na Carta de Los Angeles de 1903, fazendo parte do programa do “movimento progressivo” de THEODORE ROOSEVELT, em 1912, por mera situação de uma de suas campanhas eleitorais.

A extensão do *recall* para as decisões judiciais foi, também, objeto das pretensões de ROOSEVELT, que, em virtude de sua grande popularidade, e significativo carisma, facilitou a adoção da medida em vários Estados. Livres desse controle tão-somente ficavam as decisões da Suprema Corte dos Estados Unidos. (SGARBI, 1999, p. 98).

Logo, o ponto mais importante do *recall* é que ele capacita o eleitorado a destituir funcionários, cujo comportamento, por qualquer motivo, não lhe esteja agradando.

O procedimento mais comum da efetivação do *recall* é o da exigência de percentual de eleitores para haver a destituição. Normalmente, um grupo de cidadãos formula uma petição com o percentual exigido (índice que gira em torno de 20 a 25% do corpo eleitoral) expondo as justificativas para a exclusão do funcionário, e a apresenta ao encarregado de seu recebimento que, costumeiramente, é o Secretário de Estado (SGARBI, 1999).

Apresentado o pedido, caso ele tenha atendido aos pressupostos, sem qualquer juízo de valor, o Estado deve marcar data para votação, sendo que, inobstante o fato de o indivíduo ter saído do funcionalismo público por decisão popular, ele pode apresentar-se à reeleição e oferecer suas razões de defesa no processo eleitoral (SGARBI, 1999).

Explica-se, porém, que o mecanismo do direito de revogação, em princípio, possui duas modalidades distintas: o *recall* já indicado, de origem norte-americana, e o *abberufungsrecht*, de procedência suíça.

---

<sup>49</sup> Ao lado do *recall* político, que é objeto de estudo aqui, existe o *recall* judicial. Segundo sua preposição, as decisões de juízes e Tribunais, excluída apenas a Suprema Corte, negando a aplicação de uma lei por julgá-la inconstitucional, deveriam poder ser anuladas pelo voto da maioria dos eleitores. Ocorrida essa anulação a lei seria considerada constitucional, devendo ser aplicada.

Inúmeros Estados americanos acolheram o *recall* judicial em suas respectivas Constituições, visando, sobretudo, superar os obstáculos à aplicação das leis sociais, opostos pela magistratura eletiva pressionada pelos grupos econômicos que decidiam as eleições (DALLARI, 2013).

O *recall* diferencia-se do *abberufungsrecht* que, presente ainda em alguns cantões suíços, é forma de revogação coletiva. Trata-se de um direito que dá a certo número de cidadãos a possibilidade de requerer a renovação de todos os membros de uma assembleia. Cuida-se de um pedido de dissolução do Parlamento, findando o exercício de todos os mandatos.

Havendo o *abberufungsrecht* ou, de outra forma, requerida a dissolução por determinada parcela do corpo eleitoral, a assembleia só terá findo seu mandato após votação da qual resulte patente pela participação de apreciável percentagem constitucional de eleitores que o corpo legislativo decaiu realmente da confiança popular (BONAVIDES, 2014).

Agora, no caso do *recall*, mais condizente com a realidade brasileira, exige-se que certo número de eleitores requeira uma consulta à opinião do eleitorado, sobre a manutenção ou a revogação do mandato conferido a alguém, exigindo-se dos requerentes uma garantia. Em muitos casos dá-se àquele cujo mandato está em jogo a possibilidade de imprimir sua defesa na própria cédula que será usada pelos eleitores. Se a maioria decidir pela revogação esta se efetiva. Caso contrário, o mandato não se revoga e os requerentes perdem para o Estado a garantia depositada (DALLARI, 2013).

Essas exigências, embora discutíveis e alteráveis, tem o intuito de impedir a utilização do mecanismo de modo irresponsável ou com finalidade político-eleitoreira. Todavia, entende-se que o melhor modelo é o que não exige o depósito em dinheiro, para que a utilização do instituto não fique restrita a determinados setores da sociedade, mas que, diante de significativa adesão de eleitores (em uma forma de colheita de assinaturas simplificada), o *recall* seja realizado e as despesas com a sua realização, se o mesmo for procedente, seja cobrado do funcionário público, cujo mandato foi revogado.

De qualquer modo, mediante esse instrumento, determinado número de cidadãos, formula, em petição assinada, acusações contra o funcionário público, seja ele deputado, senador ou prefeito, que decaiu da confiança popular, pedindo sua substituição no lugar que ocupa, ou intimando-o a que se demita do exercício de seu mandato (BONAVIDES, 2014).

Decorrido certo prazo, sem que haja a demissão requerida, faz-se votação, à qual, aliás, pode concorrer, ao lado de novos candidatos, a mesma pessoa objeto do procedimento popular. Aprovada a petição, o magistrado ou funcionário tem o seu

mandato revogado. Rejeitada, considera-se eleito para novo período (BONAVIDES, 2014).

Nos Estados Unidos, doze Estados-membros aplicam o *recall*<sup>50</sup>, que tem mais voga na esfera municipal, mas sua utilização seria de grande valia atualmente, principalmente diante de tantos casos de corrupção e incompetência envolvendo representantes das esferas Municipal, Estadual e Federal.

Outros países, inclusive da América Latina, também têm em seu sistema político-jurídico a previsão do *recall*. É o caso de algumas províncias da Argentina (SGARBI, 1999), onde é chamado de destituição, da Venezuela, onde são necessárias as assinaturas de 20% do total de eleitores para que este seja marcado pelo Conselho Nacional de Eleições e é válido para qualquer cargo de eleição popular (artigo 72 da Constituição Venezuelana), do Equador, do Panamá, do Peru e da Bolívia (ZOVATTO, 2010).

No Brasil, em que pese não haver previsão do *recall* no ordenamento jurídico, em diversos diplomas do passado ele foi contemplado.

Em 1822, o Decreto que criou o Conselho dos Procuradores-Gerais das Províncias do Brasil, teve assento para destituir procuradores que não cumprissem suas obrigações. Depois, o *recall* apareceu em algumas Constituições Estaduais, tais como as de São Paulo de 1891, a de Goiás de 1891, e, em Santa Catarina, por duas vezes, em 1892 e em 1895 (SGARBI, 1999).

Hoje, o que há é uma significativa discussão pela implantação do *recall* no Brasil. Além da tramitação da Proposta de Emenda Constitucional nº 73 de 2005, há movimentação na sociedade civil pela aprovação desse instituto no Brasil. Cita-se, como exemplo disso, o caso de abaixo-assinados *on line* e de eventos promovidos pela OAB<sup>51</sup> (Ordem dos Advogados do Brasil) para debater a reforma política e a inclusão do *recall* no sistema político brasileiro.

Assim, em que pese à existência de alguns inconvenientes que possam se apresentar na utilização do *recall*, é certo que os pontos positivos superam os pontos negativos.

---

<sup>50</sup> Em 2003, no Estado da Califórnia, o ator Arnold Schwarzenegger foi eleito governador após um processo de *recall*.

<sup>51</sup> Conforme o contido em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/03/1432771-oab-sp-quer-reforma-politica-que-permita-revogar-mandatos.shtml>. Acesso em: 25 set. 2014.

Provavelmente, sua utilização é relativamente rara porque os parlamentares, a quem caberia aperfeiçoar esse instituto, preferem eliminá-lo ou ignorá-lo para não ficarem sujeitos aos seus efeitos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível afirmar que a legitimidade da democracia brasileira passa por um momento de crise. Sustenta-se que não é mais satisfatória a ideia de que representação política somente pelo exercício do voto seja suficiente como forma de participação política da sociedade para a concretização do ideal democrático. Defende-se que a efetiva utilização de mecanismos de participação social direta é imprescindível para a garantia de uma democracia com resultados mais aceitos pela sociedade.

Do ponto de vista histórico, nota-se que no Brasil houve um avanço promissor na ampliação da participação social direta a partir da Constituição Federal de 1988, não obstante os problemas e as limitações dos instrumentos que ainda precisam ser superados.

Concebeu-se ser isso necessário ao se atinar que a concretização dos ideais democráticos é essencial para a realização de um verdadeiro ou mais qualificado Estado Democrático de Direito, mediante a garantia de exercício de uma apropriada e suficiente cidadania ativa.

Não basta mais que as pessoas elejam periodicamente e livremente seus representantes, que os governantes sejam considerados agentes mandatários do povo, sejam responsáveis e prestem contas, é preciso que as pessoas compartilhem, isto é, concebam como suas, de forma significativa, as decisões políticas de seu país.

Nessa medida, no Brasil, para se possibilitar o exercício de uma cidadania ativa a todos, entende-se que ainda são muitos os desafios a serem enfrentados, sobretudo diante da crise de legitimidade da democracia, que gera um aumento da insatisfação popular e uma profunda desconfiança nas instituições governamentais.

Por ser assim, o povo, que é titular da soberania, deve buscar a retomada das rédeas do processo democrático. Ele, o povo, deve utilizar os instrumentos que tem ao seu dispor ou buscar novos para exercitar o seu poder, interagindo com o Estado na formulação e implantação das políticas públicas e no estabelecimento das normas jurídicas.

Apoia-se isso diante do entendimento de que a democracia participativa tem potencialidade para alterar esse cenário de crise, visto que faz com que o cidadão

se torne, ao menos naquele momento, verdadeiro governante, considerando a concessão a ele de um efetivo poder de decisão.

Sem falar que a participação social direta confere mais legitimidade aos processos políticos e à elaboração das leis, pois esses atos seriam consequência da vontade dos cidadãos, ainda que essa vontade seja representada pela maioria, o que invariavelmente levaria a um fortalecimento do sistema democrático.

Portanto, afirma-se que a existência e a utilização de mecanismos de participação social direta nos sistemas políticos nacionais são providência necessária para diminuir a crise de legitimidade da democracia e fazer com que a vontade dos cidadãos seja atendida pelos representantes.

Entende-se que uma maior participação direta vai despertar ou aumentar no cidadão um sentimento de corresponsabilidade da coisa pública, além de permitir uma transformação ou aperfeiçoamento do Direito por meio da intervenção no Poder Legislativo quando este for omissivo em relação ao interesse da sociedade.

Trata-se da busca incansável de proporcionar a todos a cidadania ativa, que não deve ser confundida com a simples capacidade eleitoral para a escolha de representantes, mas sim como sinônimo de princípio democrático, com a realização da soberania popular e com a possibilidade de criação, transformação e controle sobre o poder estatal.

Sendo que nesse processo de construção de uma cidadania ativa os mecanismos de participação social direta previstos na Constituição Federal de 1988 exercem papel basilar, já que o cidadão ativo não é apenas portador de direitos e deveres, mas é também criador de direitos e deveres.

Contudo, para que esses mecanismos previstos na Constituição Federal de 1988 exerçam esse papel são necessários ajustes que ampliem a esfera de participação e que, por consequência, possibilitem o aprimoramento da democracia brasileira, favorecendo a realização de cada participante como ser humano político e potencializando a melhora das decisões da sociedade.

Nesse sentido, para que o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular sejam uma realidade mais constante e efetiva como mecanismos de participação social direta é apropriado, em sentido amplo, um avanço no processo de facilitação e simplificação das regras e procedimentos para a atuação de todos os cidadãos.

O plebiscito é um mecanismo de participação social direta que serve para o conhecimento da vontade da sociedade sobre algum ponto complexo ou polêmico, e

tem a função de auxiliar a democracia representativa. De outra forma, o plebiscito instrumentaliza uma consulta prévia à opinião popular, que poderá resultar em ações ou providências estatais. É um instituto de consulta direta do povo sobre questões de políticas essenciais ao Estado; é um mecanismo de auxílio da tomada de decisão do Estado e um verdadeiro direito político que exprime o poder de o povo decidir sobre as questões relevantes do seu Estado. Cuida-se, assim, de um instrumento conjugado de democracia, de partilha decisional entre mandantes e mandatários.

O referendo, por sua vez, serve para a consulta da opinião pública sobre a introdução de um ato normativo que afete um interesse público relevante. De certa maneira, com o referendo o povo adquire o poder de sancionar as leis, visto que a partir da utilização desse mecanismo, uma manifestação popular ratifica ou rejeita uma criação normativa de seus representantes.

Por ser um questionamento realizado posteriormente à edição do ato por alguma das instituições democráticas, em se tratando de questão legislativa, sustenta-se que o referendo é mecanismo de consulta mais adequado que o plebiscito, dado que no referendo os cidadãos se manifestam sobre a vigência ou não de um texto já existente e, portanto, conhecido, enquanto no plebiscito a redação formulada pelos representantes após a manifestação popular sobre o tema, que criará ou regulará direitos ou deveres, pode não atender aos interesses da sociedade.

No que tange a principal mudança que se defende para o referendo no Brasil, entende-se que é a mesma necessária ao plebiscito. Cuida-se da forma como se inicia o processo desses mecanismos, sendo importante permitir a iniciativa popular para tanto.

Com efeito, em âmbito nacional e na maioria dos estados da federação, a competência para realizar essa participação social direta é exclusiva dos órgãos de representação. De certo modo, essa limitação é até mesmo um contrassenso, na medida em que o plebiscito e o referendo buscam melhorar a democracia representativa. Ora, é sensato que a iniciativa popular possua competência para decidir quando e em quais assuntos a participação social direta seria imperiosa e conveniente.

Essa possibilidade de o plebiscito e o referendo serem realizados por iniciativa popular, aliás, é tratada no Projeto de Lei nº 4.718/2004, que pretende facilitar a convocação de plebiscito e referendo, além de trazer casos em que a

consulta popular se torna obrigatória. A aprovação dessas iniciativas certamente modificaria o cenário de pouca utilização do referendo no Brasil e aumentaria a participação social direta.

Do mesmo modo é a necessidade de aprimoramento do instituto da iniciativa popular, que permite aos cidadãos a inauguração de um processo legislativo, seja de uma lei ordinária ou de uma emenda constitucional.

Aliás, a iniciativa popular é o mais importante dos mecanismos de participação social direta, que leva a um verdadeiro exercício de cidadania ativa, já que determinada fração do corpo eleitoral dará o impulso legislativo para que novas leis sejam feitas ou revogadas as já existentes. É um mecanismo que permite a participação do eleitorado no governo e visa, de certo modo, suprir a inércia do Poder Legislativo.

Atualmente, o projeto de lei oriundo de iniciativa popular deve ser subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional (cerca de 1,4 milhão de eleitores), distribuídos por pelo menos cinco unidades federativas e no mínimo 0,3% dos eleitores em cada uma dessas unidades. Além disso, ele deverá se circunscrever a um só assunto e não poderá ser rejeitado por vício de forma, competindo à Câmara dos Deputados providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa.

O maior problema do instituto assim reside na elevada exigência constitucional para o número de assinaturas. É muito inadequada e restritiva a necessidade, para a aceitação de um projeto por meio de iniciativa popular, da apresentação de cerca de um milhão e meio de assinaturas de eleitores, distribuídos por pelo menos cinco unidades federativas e no mínimo três por cento dos eleitores em cada um desses estados. Consequentemente, a dificuldade para alcançar esses requisitos pode ser medida pelo diminuto número de leis aprovadas até hoje por meio desse tipo de participação social direta.

À vista disso, forçosa é a revisão dessas exigências com a diminuição do número de assinaturas e com a mudança do critério de distribuição dessas assinaturas. A esse respeito, a propósito, tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição nº 53/2012, que busca mudar esse panorama, passando a exigir apenas 1% dos eleitores do estado em que ocorreu a iniciativa. Com isso, em Rondônia, por exemplo, a população poderia apresentar um projeto de lei contando com apenas 11 mil assinaturas.

Com o mesmo intuito de facilitar as iniciativas populares há uma proposta na Comissão de Constituição e Justiça do Senado (CCJ) que permite a assinatura eletrônica para declarar apoio a um projeto de iniciativa popular, bem como que os projetos que não alcançarem o apoio mínimo do eleitorado tramitem na Câmara dos Deputados na forma de sugestão legislativa.

Logo, é extremamente interessante e favorável a possibilidade de aplicação das novas tecnologias para fins de coleta das assinaturas necessárias à propositura popular de lei, notadamente por intermédio da internet, especialmente com a utilização da identidade digital, para que dessa forma seja simplificado o procedimento estabelecido para a iniciativa popular.

No mesmo caminho, para uma melhora na representação e na legitimidade dos atos políticos, defende-se que o Brasil poderia vir a implantar um instrumento de revogação popular dos mandatos, a exemplo do *recall*, dado ser eminentemente útil e democrático a existência de uma ferramenta que permita à sociedade pôr termo ao mandato eletivo de um funcionário ou parlamentar que não atue de acordo com os interesses públicos e sociais, afastando do cenário político os corruptos e os patrimonialistas.

O *recall* é um instituto de participação social direta que permite à determinada sociedade manter um controle mais direto e preciso sobre os ocupantes dos cargos públicos. Ele é consubstanciado no chamado direito de revogação e permite que por meio da participação social direta se coloque fim ao mandato de um funcionário ou parlamentar, antes da expiração do respectivo prazo legal.

É um mecanismo que tem bom e eficaz funcionamento em outros países, a exemplo dos Estados Unidos, onde doze Estados-membros o aplicam, da Argentina, da Venezuela, do Equador, do Panamá, do Peru e da Bolívia.

Ultimamente, a discussão acerca da implantação do *recall* no Brasil tem ganhado força. Além da tramitação da Proposta de Emenda Constitucional nº 73 de 2005, há movimentação na sociedade civil pela aprovação desse instituto no Brasil. Cita-se o caso de abaixo-assinados *on line* e de eventos promovidos pela Ordem dos Advogados do Brasil para debater a reforma política e a inclusão do *recall* no sistema político brasileiro.

Certamente, se as providências aqui indicadas forem tomadas, se a sociedade política brasileira atuar com esses objetivos, criando e melhorando os

mecanismos de participação social direta, nosso sistema político será muito mais democrático, no exato sentido que esse termo exprime, na medida em que, além de melhorar as técnicas e os resultados da representação, permitirá uma maior participação dos cidadãos, que aumentará a legitimidade das ações do Estado brasileiro.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, José de. **Sistema Representativo**. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1868.

ARON, Raymond. **As etapas do pensamento sociológico**. 5.ed. Trad. Sérgio Bath. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

AVELAR, Lúcia. Participação política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octavio. **Sistema político brasileiro**: uma introdução. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições representativas e representação: Da autorização à legitimidade da ação. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 50, n.3, 2007, p. 443-467, 2007.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A Cidadania Ativa**: Referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991.

\_\_\_\_\_. Cidadania e democracia. **Lua Nova - Revista de Cultura e Política** [online], n.33, p. 5-16, 1994. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451994000200002>. Acesso em: 15 jul. 2014.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

\_\_\_\_\_. **Thomas Hobbes**. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

\_\_\_\_\_ *et al.* **Dicionário de Política**. 11.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. **Teoria Geral da Política**: a filosofia política e a lição dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

\_\_\_\_\_. **Estado, Governo, Sociedade:** para uma teoria geral da política. 12.ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **A constituição aberta:** temas político e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo de regiões. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

\_\_\_\_\_. A evolução constitucional do Brasil. **Estud. av.** [online]. v.14, n.40, p. 155-176, 2000. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142000a000300016>.

\_\_\_\_\_. **Teoria constitucional da democracia participativa:** por um direito constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001.

\_\_\_\_\_. **Ciência Política.** 21.ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BORJA, Rodrigo. **Enciclopedia de la Política.** 2.ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm). Acesso em: 20 fev. 2014.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm). Acesso em: 20 fev. 2014.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934.** Rio de Janeiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm). Acesso em: 20 fev. 2014.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 10/11/1967.** Rio de Janeiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm). Acesso em: 20 fev. 2014.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946**. Rio de Janeiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm). Acesso em: 24 fev. 2014.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 15 de março de 1967**. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm). Acesso em: 24 fev. 2014.

BRASIL. Constituição (1967). **Emenda Constitucional nº. 1 de 17 de outubro de 1969**. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 20 fev. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BURKE, Edmund. **Reflexões sobre a Revolução em França**. Trad. Renato de Assumpção Faria e outros. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

\_\_\_\_\_. Discurso aos eleitores de Bristol. **Rev. Sociol. Polit.** [online]. , v. 20, n. 44, p. 97-101, 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782012000a400008>.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6.ed. Coimbra: Almedina, 1993.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7.ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARDOSO, Fernando Henrique. Democracia e Desigualdades Sociais. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 32. 1991.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania: tipos e percursos. **Estudos Históricos**, n. 18, p. 337-359, 1996.

\_\_\_\_\_. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho.** 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional:** teoria do estado e da constituição, direito constitucional positivo. 11.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

COHN, Gabriel. Adendo Editorial. In: HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova - Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 36, 1995.

COMPARATO, Fábio Konder. **Muda Brasil! Uma Constituição para o desenvolvimento democrático.** São Paulo: Brasiliense, 1986.

COSTA, P. **Soberania, representação, democracia:** ensaios de história do pensamento jurídico. Tradução de Alexander Rodrigues de Castro *et al.* Curitiba: Juruá, 2010.

CUNHA, Alexandre dos Santos *et al* (Org.). **Estado, instituições e democracia.** v.1 Brasília: IPEA, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política.** São Paulo: Abril Cultural /Brasiliense, 1984.

\_\_\_\_\_. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 32.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DUVERGER, Maurice. **Los partidos políticos.** México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

ESCOREL, Sarah; MOREIRA, Marcelo Rasga. Participação Social. In: GIOVANELLA, Lígia *et al.* **Políticas e Sistema de Saúde no Brasil.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder:** Formação do Patronato Político Brasileiro. 3.ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2.ed. São Paulo: Edusp, 1995.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia no limiar do século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2001.

\_\_\_\_\_. **Do processo legislativo**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FUNG, Archon. **Democratizing the Policy Process**. In: Moran/The Oxford Handbook of Public Policy. New York: Oxford University Press, 2005.

GARCIA, Alexandre Navarro. Democracia semidireta: Referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 42, n. 166, abril/junho, 2005.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, v.16, n.47, p. 333-361, mai./ago. 2011, Disponível em: <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=27519919005>.

HABERMAS, Jürgen. **Três modelos normativos de democracia**. Lua Nova - **Revista de Cultura e Política**, n. 36, São Paulo, 1995.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Volumes I e II. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

\_\_\_\_\_. **Teoria do agir comunicativo**. Trad. Paulo Astor Soethe e Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. Trad. Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

\_\_\_\_\_. A democracia, o estado-nação e o sistema global. **Lua Nova - Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 23, 1991.

\_\_\_\_\_. Cidadania e Autonomia, **Perspectivas**, São Paulo, n. 22, p. 201-231, 1999.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 3.ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

KELSEN, Hans. **A democracia**. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **Políticas sociais sob a perspectiva do Estado do Bem-Estar Social**: desafios e oportunidades para o “catching up” social brasileiro, 2011. Center for Studies on Inequality and Development. Disponível em: [www.proac.uff.br/cede](http://www.proac.uff.br/cede). Acesso em: 05 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. **O Estado do bem-estar e o Brasil**. 2012. Disponível em: <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/ConferenciaUNAM.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2013.

LAFER, Celso. **O Sistema Político Brasileiro**: estrutura e processo. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Metodologia Científica**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2011.

LEMBO, Cláudio. **Participação política e assistência simples no direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

LIJPHART, Arend. **Patterns of Democracy**: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. London: Yale University Press, 1999.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre Governo Civil e outros escritos**. 3.ed. Trad. Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 2001.

MANIN, Bernard. As Metamorfoses do governo representativo. Trad. Vera Pereira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.10, n.29, 1995.

\_\_\_\_\_. **A democracia do público reconsiderada**. Novos estudos - CEBRAP [online], n.97, p. 115-127, 2013. Disponível em: <http://novosestudios.uol.com.br>.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Conheça a Constituição**: comentários à Constituição Brasileira. v.I. Barueri: Manole, 2006a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. v.II. Barueri: Manole, 2006b.

MAZARIN, Cardeal. **Breviário dos políticos**. Trad. Paulo Neves. São Paulo: Ed. 34, 1997.

MEZZAROBBA, Orides. **Introdução ao direito partidário brasileiro**. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Trad. Manoel Innocêncio de L. Santos Jr. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 31.ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

MIRANDA, Jorge. Democracia e partidos hoje. **Revista Mestrado em Direito**, v.7, n.2, p.227-233, jul/dez. 2007.

\_\_\_\_\_. O referendo e o plebiscito: experiência portuguesa. **Revista Mexicana de Derecho Constitucional**, México, n.19, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.

MIRANDA, Paola Frassinetti Alves de. Democracia deliberativa e promessas políticas em período eleitoral: segurança jurídica nas relações obrigacionais e a aplicabilidade do art. 5º, XXXV, da CF/1988. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, n.74, 2011. Disponível em: [http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/Miranda\\_Democracia\\_deliberativafinal.pdf](http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/Miranda_Democracia_deliberativafinal.pdf). Acesso em: 01 jul. 2014.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MORAES, Mário Sérgio de. **50 anos de construindo a democracia**: do golpe de 64 à Comissão Nacional da Verdade. São Paulo: Instituto Vladimir Herzog, 2014.

MORAES FILHO, J. F.; TONET, L. **A crise da democracia representativa: solução pelo diálogo e pela desobediência civil**. 2013, p.42-58. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=1288625a4bdcf110>.

NOGUEIRA, Octaciano. **Vocabulário da Política**. Brasília: Unilegis, 2010.

\_\_\_\_\_. **Sistemas Políticos e o Modelo Brasileiro**. 2.ed. Brasília: Unilegis, 2012.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

PESSOA, Fernando. **O Eu profundo e os outros Eus**. 11.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

\_\_\_\_\_. **Temas de Direitos Humanos**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

PITKIN, Hannah Fenichel. **El concepto de representación**. Trad. Ricardo Montoro Romero. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

\_\_\_\_\_. Representação: palavras, instituições e idéias. **Lua Nova - Revista de Cultura e Política** [online]. 2006, n.67, p. 15-47. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-644520060002000a03>.

PORTUGAL. Constituição. **Constituição da República Portuguesa**. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>.

RAWLS, John. **Justiça e Democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

RENNÓ, Lucio *et al.* **Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil**: uma visão de cidadania. São Paulo: Intermeios, 2011.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. O *referendum* e a representação democrática no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, v. 23, n. 92, p. 13-40, 1986.

\_\_\_\_\_. O processo eleitoral como instrumento para a democracia. **Resenha Eleitoral – Nova Série**, v. 5, n. 1, 1998.

ROSENFELD, Denis. A democracia representativa e o orçamento participativo. **Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**, [Online], v.3, n.36, p.2-20, 2002. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/cadernosdepesquisa/article/view/1096>.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Trad. Rolando Roque da Silva. [s.L]: Editora Ridendo Castigat Mores, 2002.

SANTANA, Jair Eduardo. **Democracia e Cidadania**: o referendo como instrumento de participação política. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo Socialismo e Democracia**. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SCHWARTZMAN, Simon. Atualidade de Raymundo Faoro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.46, n.2, p.207-213, 2003.

\_\_\_\_\_. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 4.ed. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007.

SGARBI, Adrian. **O referendo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34.ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

\_\_\_\_\_. **O Sistema Representativo, Democracia Semidireta e Democracia Participativa**. 2005. Disponível em: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/345/3.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2014.

SILVA, Fábio de Sá *et al.* (Org.). **Estado, instituições e democracia**. v.2. Brasília: IPEA, 2010.

SOUZA, Ricardo Luiz de. **Tocqueville, Burke, Paine**: Revolução, Democracia e Tradição. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013.

SPOSATI, Adalgisa (Org.). **Proteção Social de cidadania**: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. São Paulo: Cortez, 2004.

STRECK, Lenio Luiz *et al.* Ulisses e o canto das sereias. Sobre ativismos judiciais e os perigos da instauração de um terceiro turno da constituinte. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 2218, 28 jul. 2009. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/13229>. Acesso em: 01 jul. 2014.

STRECK, Lenio Luiz. **O ativismo judicial existe ou é imaginação de alguns?** 2013. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2013-jun-13/senso-incomum-ativismo-existe-ou-imaginacao-alguns>. Acesso em: 01 jul. 2014.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**: de uma profusão de sentimentos e opiniões que o estado social democrático faz nascer entre os americanos. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

\_\_\_\_\_. **A democracia na América**: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático. Trad. Eduardo Brandão. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TOURAINÉ, Alain. **O que é democracia?** Trad. Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

URBINATI, Nadia. **O que torna a Representação Democrática**. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a07n67.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2014.

VENEZUELA. Constituição (1999). **Constituição da República Bolivariana da Venezuela de 15/12/1999**. Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Venezuela/Leyes/constitucion.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2014.

VIANA, Oliveira. **Populações Meridionais do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005.

WEBER, Max. **Ciência e Política duas vocações**. 20.ed. São Paulo: Cultrix, 2013.

\_\_\_\_\_. **A ética protestante e espírito do capitalismo**. 11.ed.. São Paulo: Pioneira, 1996.

ZOVATTO, Daniel. Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: Balance comparado: 1978-2010. **Revista de Sociología**, n. 24, 2010.