

FERNANDA BERNARDO GONÇALVES

**DA EFETIVIDADE DOS MECANISMOS CONSTITUCIONAIS DE DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA NO BRASIL**

Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do Grau de Bacharel em Direito, Faculdade
de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade
Federal do Paraná.

Orientador: Prof^a. Dr^a. Katya Kozicki

CURITIBA

2006

TERMO DE APROVAÇÃO

FERNANDA BERNARDO GONÇALVES

DA EFETIVIDADE DOS MECANISMOS CONSTITUCIONAIS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Monografia de conclusão de curso aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de bacharel no Curso de Direito do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador:

Prof^a. Dr^a. Katya Kozicki

Departamento de Direito Público, UFPR

Prof^a. Dr^a. Vera Karam de Chueiri

Departamento de Direito Público, UFPR

Prof^a. Dr^a. Ana Letícia Baraúna Duarte Medeiros

Departamento de Direito Público, PUC/PR

Curitiba, 25 de outubro de 2006.

A todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram para que eu me tornasse, hoje,
quem sou.

A minha mãe e meu avô Sebastião, onde quer que estejam.

AGRADECIMENTOS

A Deus.

A meu pai, tia Alzira e vó Almerinda, pelo amor, pelo apoio e pela compreensão.

A meus amigos de Faculdade, em especial Flávia, Desdêmona, Germana, Ivan e

Leonardo, por tornarem mais fáceis esses cinco anos de luta.

À Prof^a. Katya Kozicki, por toda a atenção dedicada a esta orientanda.

“Todo poder ao povo!”

Frei Beto

SUMÁRIO

Resumo	vii
Introdução	1
Capítulo 1 – Que Democracia buscamos	4
1.1. O surgimento do ideal democrático	5
1.2. A consolidação da democracia formal	10
1.3. Democracia como princípio constitucional	15
1.4. Democracia Participativa	20
Capítulo 2 – Democracia Brasileira	25
2.1. A Constituição Imperial.....	26
2.2. A República Velha e a democratização formal.....	29
2.3. 1934 e a Constituição do “pai dos pobres”	32
2.4. O Estado Novo e a Constituição de 1937	35
2.5. A República Nova e a redemocratização	38
2.6. Ditadura Militar: os Atos Institucionais e a Constituição de 1967.....	41
2.7. A Constituição de 1988 e o retorno da democracia	44
Capítulo 3 – Os mecanismos constitucionais de Democracia Participativa	46
3.1. O plebiscito.....	47
3.2. O referendo	54
3.3. A iniciativa popular	61
Capítulo 4 – Limites e possibilidades da Democracia Participativa no Brasil .	67
4.1. A crise da democracia representativa	68
4.2. A concretização da Democracia Participativa no Brasil	74
4.3. O retorno do cidadão à esfera pública	81
Conclusão	88
Referencial bibliográfico	93

RESUMO

Esta monografia versará acerca das possibilidades de efetivação da democracia participativa em nosso País. A República Federativa do Brasil configura-se em um Estado Democrático de Direito, somente auferindo legitimidade se possuir o reconhecimento de seu povo. Entretanto, esse reconhecimento não pode se expressar apenas pelo direito de voto; a participação popular direta faz-se necessária, o que é confirmado pela nossa Constituição, em seu art. 1º, parágrafo único: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. No *caput* do art. 14, lê-se: “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”. Existe ainda uma série de dispositivos determinando a participação dos cidadãos em questões de seu interesse, mas esta concentrar-se-á nas hipóteses de participação popular consagradas pelo art. 14 da Constituição de 1988 e as razões pelas quais não há efetividade desses mecanismos na sociedade brasileira. O plebiscito, o referendo e a iniciativa popular da propositura de leis estão constitucionalmente assegurados, mas apenas o direito de eleger os representantes a cada dois anos parece expressar as possibilidades de participação do cidadão no Poder Público. Portanto, investigaremos os mecanismos de participação direta do cidadão no exercício da soberania popular, bem como analisar as causas pelas quais tais direitos, embora constitucionalmente assegurados, não se verificam comumente na realidade de nosso país.

Palavras-chave: *democracia; participação; artigo 14/CF.*

Introdução

A República Federativa do Brasil configura-se em um Estado Democrático de Direito, o que significa um país pautado pelos princípios da soberania popular e dos direitos individuais, somente auferindo legitimidade se possuir o reconhecimento de seu povo. Entretanto, esse reconhecimento não pode se expressar apenas pelo direito de voto; a participação popular direta faz-se necessária, o que é confirmado pela nossa Constituição, em seu art. 1º, parágrafo único: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

A positivação da participação popular, no entanto, não garante, sozinha, a eficácia desse dispositivo. Nem os governantes parecem interessados em sofrer interferências por parte da população, nem o povo parece estar consciente de sua importância.

É nesse contexto de apatia política que se insere o presente trabalho. Investigar o alcance dos instrumentos constitucionais de democracia participativa é também analisar uma parte das causas do desinteresse popular nas questões políticas do país. Uma vez que, na famosa definição de Abraham Lincoln, democracia é o governo do povo, para e pelo povo, urge que se estude, inclusive, de que maneira o próprio ordenamento jurídico contribui para esse afastamento do cidadão da esfera pública.

Em nossa Constituição, no *caput* do art. 14, lê-se: “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”. Existe ainda uma série de dispositivos determinando a participação dos cidadãos em questões de interesse comunitário (como, por exemplo, o art. 204, II, que trata da participação comunitária na área de assistência social), bem como na Administração Pública e, ainda, os dispositivos acerca do direito de petição estendido à população para salvaguardar os valores constitucionais e o patrimônio público. Ou seja, o texto constitucional brasileiro prevê a implantação de uma democracia participativa. Nas palavras de Maria Victoria Benevides:

...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. (...) Esta *cidadania ativa* supõe a participação popular como possibilidade de *criação, transformação e controle sobre o poder, ou os poderes*.¹

Torna-se imprescindível, então, um estudo aprofundado do tema, tendo por fim averiguar as condições conjunturais de sua implementação, para que não se dependa exclusivamente da boa vontade dos governantes; e isso deve ser tarefa, principalmente, dos operadores do Direito, a fim de que se possa garantir a eficácia de tais dispositivos constitucionais.

Dado o caráter monográfico deste trabalho, a pesquisa concentrar-se-á nas hipóteses de participação popular consagradas pelo art. 14 da Constituição de 1988 e as razões pelas quais não há efetividade desses mecanismos na sociedade brasileira – pelo menos não na proporção que esperava o constituinte de 88. O plebiscito, o referendo e a iniciativa popular da propositura de leis – chamados mecanismos institucionais de participação popular – estão constitucionalmente assegurados, mas apenas o direito de eleger os representantes a cada dois anos parece expressar as possibilidades de participação do cidadão no Poder Público.

Portanto, investigaremos os mecanismos de participação direta do cidadão no exercício da soberania popular, bem como analisaremos as causas pelas quais tais direitos, embora constitucionalmente assegurados, não se verificam comumente na realidade de nosso país.

É comum que a doutrina refira-se ao fato de haver previsão de plebiscito, referendo e iniciativa popular, como elemento caracterizador da denominada *democracia semidireta*, em distinção aos regimes de democracia direta, que se verificou na Atenas clássica, e de democracia indireta, marcado pela representatividade no exercício do poder político. A expressão pela qual iremos nos referir à intervenção popular no exercício do poder político é *democracia participativa*, que, ao nosso ver,

¹ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1991, p. 19-20.

engloba não apenas os três mecanismos já referidos, mas também outras formas de participação do povo nos assuntos públicos, tal como ocorre em nossa Lei Maior.

O trabalho desenvolve-se em quatro partes. No Capítulo 1, denominado *Que democracia buscamos*, iremos delimitar a espécie de democracia com a qual se irá trabalhar, resgatando da democracia direta as características que se pretende estejam presentes no ideal participativo contemporâneo, assim como analisaremos aspectos da democracia procedimental que nos permitam rejeitá-la como modelo de regime político. Com o fim de contextualizar nossa pesquisa, estudaremos também o princípio democrático e sua co-relação com a democracia participativa. O Capítulo 2, *Democracia Brasileira*, fará uma breve incursão pela evolução dos mecanismos de participação do cidadão na vida pública do País, investigando igualmente aspectos relevantes da história política do Brasil. Com essa parte da pesquisa, pretende-se demonstrar quão recente é o processo de democratização de nossa sociedade, ainda repleto de falhas e incertezas, e de onde advém a tão propalada falta de cultura política do cidadão brasileiro. O Capítulo 3, intitulado *Os mecanismos constitucionais de democracia participativa*, irá tratar acerca dos três instrumentos de intervenção institucional dos cidadãos na vida do Estado. O plebiscito e o referendo, como formas de consulta à população sobre fatos político-estruturais e atos normativos relevantes, e a iniciativa popular, meio de propulsão legislativa cuja titularidade pertence ao povo, serão analisados de acordo com sua posituação constitucional e com a lei regulamentadora, a Lei nº 9.709/98, eivada de inconstitucionalidades e omissões, conforme procuraremos demonstrar. Enfim, o Capítulo derradeiro – *Limites e possibilidades da Democracia Participativa no Brasil* – apresentará as conclusões da pesquisa, com as limitações ao exercício desses direitos trazidos com a promulgação da citada Lei, assim como explicará esses instrumentos contribuem para recolocar o cidadão no centro da esfera pública.

Capítulo 1 – Que democracia buscamos?

Não é possível fazer-se uma análise da efetividade dos mecanismos constitucionais de democracia participativa sem antes demonstrar qual democracia estamos a buscar neste trabalho. Nesse sentido, este primeiro capítulo é dedicado à demonstração de que espécie de democracia estamos falando quando se usa a expressão “democracia participativa”.

Esse caminho é necessário para fixarmos exatamente de qual definição de democracia está-se tratando e, principalmente, qual o conteúdo entendemos ser essencial para caracterizar o regime democrático que se espera ver concretizado no Brasil. Essa primeira parte irá delimitar o objeto de estudo de nosso trabalho e lançar as hipóteses a serem enfrentadas ao longo da exposição.

No primeiro item, iremos buscar na Grécia Antiga, mais especificamente em Atenas, o ideal democrático que embasará esta pesquisa monográfica. Não é o objetivo aqui realizar uma mera descrição histórica do instituto da democracia na cidade-estado grega, mas sim identificar o espírito que animava aqueles cidadãos a permanecerem em praça pública para decidir os rumos da *polis*.

No segundo item, verificaremos de que forma a democracia formal se consolidou. Essa análise é de extrema importância para o desenvolvimento do trabalho, porque essa é a concepção prevalente até hoje nos países do Ocidente, e seguida à risca por seus governantes.

Na terceira parte deste capítulo, veremos de que forma o constitucionalismo contemporâneo logrou inserir a democracia como princípio constitucional, inclusive em nossa Constituição, caracterizando assim nossa organização política como Estado Democrático de Direito.

Finalmente, no quarto item, analisaremos o surgimento do conceito de democracia participativa e como essa teoria é entendida aqui no Brasil, após o advento da Constituição de 1988, e o lugar que nela encontram os mecanismos constitucionais de democracia participativa – plebiscito, referendo e iniciativa popular.

1.1. O surgimento do ideal democrático

Seguindo a linha do acima exposto, é necessário iniciar este trabalho monográfico a partir da delimitação do conceito de democracia que será aqui utilizado. Contudo, seria impossível traçar um histórico acerca dos diversos tipos de pensamento e prática democráticos dentro dos limites de uma monografia. Assim, nesse item buscaremos apenas resgatar um ideal de democracia que englobe as noções de participação e de cidadania nos termos em que iremos desenvolver durante o trabalho. Esse modelo de democracia começou a se desenvolver no período da Grécia Clássica, mais especificamente na antiga cidade-estado de Atenas. É impensável transpor o modelo ateniense para os dias atuais, mas é inegável sua contribuição ao desenvolvimento das teorias democráticas mais influentes em nossa sociedade, em consonância com David Held, para quem “seus ideais políticos – igualdade entre os cidadãos, liberdade, respeito pelas leis e justiça – influenciaram o pensamento político no Ocidente...”². Analisaremos brevemente a estrutura na qual o regime se consolidou.

Atenas estava dividida em 100 *demes* ou distritos, e a união de dez *demes* formava uma *tribo*. Cada uma das tribos escolhia 50 cidadãos para compor a *Bulé*, cuja principal função “era a de preparar decretos submetidos à votação da *Ekklésia*, mais ou menos diretamente, ou, indiretamente, por meio de comissões especializadas”³; além disso, desempenhavam igualmente o papel de guardiães das leis de Atenas. Finalmente, a *Ekklésia* era a Assembléia popular, onde se reuniam os cidadãos atenienses – homens livres e adultos, nascidos de pai ateniense e de mãe filha de ateniense – a fim de deliberar sobre todos os assuntos concernentes à cidade⁴. Nela, residia a soberania do povo de Atenas e a alma da democracia ateniense. Para que todas essas instituições não fossem indevidamente apropriadas pelos detentores de riquezas, havia o pagamento da *mistoforia*, uma remuneração “destinada a tornar

² HELD, David. *Models of Democracy*. 2. ed. Cambridge: Polity, 1998, p. 15: “Its political ideals – equality among citizens, liberty, respect for the law and justice – have influenced political thinking in the West...”.

³ MOSSÉ, Claude. *Atenas: a história de uma Democracia*. 3. ed. Trad. João Batista da Costa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997, p. 110.

⁴ Cf. *Ibid.*, p. 109.

efetiva a participação de todo o povo na vida política, bem como a permitir que os pobres consagassem à cidade uma parte de seu tempo...”⁵.

O regime recebeu críticas severas ainda no tempo de sua vigência, especialmente de filósofos como Platão e Aristóteles. A principal censura sofrida pela democracia ateniense referia-se ao caráter naturalmente corruptor dos regimes democráticos, cujos governantes acabavam por buscar fins privados mediante a adulação do povo, ou, como assevera Held: “não pode haver liderança propriamente dita em uma democracia; líderes dependem dos favores do povo e eles irão, em conseqüência, agir de modo a sustentar sua própria popularidade e suas próprias posições. (...) A democracia marginaliza a sabedoria”⁶. Pode-se afirmar que o principal receio dos críticos da democracia era de que esse regime acabasse por conceder o governo, e conseqüentemente o poder, para as classes pobres, desprovidas do conhecimento necessário à busca do bem-comum, fato que levaria indubitavelmente a injustiças. Para Aristóteles, inclusive, a democracia seria um regime degenerado, onde “homens livres e pobres, formando a maioria, são senhores do Estado”⁷, e dessa maneira alcançariam os cargos mais importantes, o que constituiria uma séria distorção, “por causa de sua corrupção e de sua ignorância que fariam com que cometessem grandes injustiças e graves erros”⁸.

Frise-se, no entanto, que muito embora se possa aceitar, ainda que com muitas reservas, esses argumentos, os quais de modo algum podem desembocar na negação da validade de uma democracia, elas provêm de um período de decadência das cidades-estado gregas, e do regime ateniense também. Com a dominação macedônica que se impôs sobre a Grécia, a idéia de um cidadão participativo e interessado pelos assuntos da *polis* deu lugar a indivíduos cujas opiniões não mais influenciavam a vida política da cidade, e que portanto deveriam cuidar prioritariamente de seus assuntos particulares. Tal conclusão infere-se dos próprios textos dos críticos, como em

⁵ Ibid., p. 36.

⁶ HELD, D. *Op. cit.* p. 30: “There can be no proper leadership in a democracy; leaders depend on popular favour and they will, accordingly, act to sustain their own popularity and their own positions. (...) Democracy marginalizes the wise”.

⁷ ARISTÓTELES. *Política*. 4. ed. Trad. Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Martins Fontes, 1955, p. 106.

⁸ Ibid., p. 155.

Aristóteles: “se todos são indistintamente admitidos no governo, é a massa que se sobressai e, sendo os pobres assalariados, podem deixar o trabalho e permanecer ociosos, não retendo em casa a preocupação com seus próprios negócios”⁹.

A crítica mais contundente à democracia ateniense reside justamente no seu caráter de desigualdade para os padrões de hoje. Isso porque o regime democrático ali só foi possível mediante uma série de discriminações que restringiam o número de cidadãos. Com efeito, crianças, estrangeiros, mulheres e escravos estavam fora da vida pública; e, à exceção do primeiro grupo, propiciavam com seu labor a liberdade para que os homens-livres-adultos-atenienses pudessem se dedicar à *polis*¹⁰. No entanto, apesar de todas essas características, que por si só desautorizam a transposição do regime às democracias atuais, o objetivo ao traçar essa breve exposição foi resgatar o espírito que animava os cidadãos atenienses a se ocuparem dos assuntos da cidade – “...um comprometimento geral com o princípio da virtude cívica: dedicação à cidade-estado republicana e subordinação da vida privada aos assuntos públicos e ao bem-comum”¹¹.

Hannah Arendt escrevera que o espaço público para os gregos era o espaço da aparência¹², o espaço onde os cidadãos “se mostravam” para seus iguais. Mais do que isso, era o lugar onde os cidadãos decidiam os rumos da cidade, e sabiam que suas deliberações diretamente definiriam as políticas que governariam Atenas. As leis somente deviam ser obedecidas porque provinham da vontade do povo, e por esse mesmo povo poderiam ser modificadas:

o passo decisivo para a autonomia fora tomado quando os antigos gregos passaram a incluir em suas leis o preâmbulo *edoxe te boule hai to deme* – parece bom ao conselho e ao povo (...) O que havia de novo na fórmula grega, de revolucionário mesmo, era que todas as outras sociedades anteriores e a maioria das sociedades posteriores diriam das regras que proclamavam e impunham que *são boas e devem ser por isso mesmo seguidas* (...) A consequência da autonomia ou independência – isto é, de ser *conscientemente* autônomo – é a consciência de que as instituições da sociedade poderiam ser diferentes, talvez melhores

⁹ Ibid., p. 110.

¹⁰ Cf. HELD, D. *Op. cit.* p. 33.

¹¹ Ibid., p. 17: “...a general commitment to the principle of *civic virtue*: dedication to the republican city-state and the subordination of private life to public affairs and the common good”.

¹² Cf. ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Trad. Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 212 *et seq.*

do que são, de modo que nenhuma das instituições existentes, por mais antigas ou veneráveis, pode pretender estar imune à análise, reexame, crítica e reavaliação.¹³

Sabiam, ademais, que sua voz e voto tinham tanto peso quanto as dos demais cidadãos. Exemplificando, citemos um discurso de Péricles, considerado o pai da democracia ateniense: “nossa constituição é uma democracia porque o poder não está nas mãos de uma minoria, mas de todo o povo. Quando há uma matéria concernente a disputas individuais, todos são iguais perante a lei...”¹⁴. Essa crença na igualdade é que tornava a vida na *polis* o aspecto central na vida de cada cidadão, pois ao adentrar na *Ekklesia* cada homem estava entre seus iguais, ao contrário do que ocorria na vida privada. Havia a profunda sensação de que a cidade e seus rumos eram constantemente construídos pelos cidadãos, e de que de cada ato todos haviam participado igualmente.

Essas foram as condições favoráveis ao desenvolvimento de um ideal democrático tão fortemente arraigado aos costumes da população ateniense, como em David Held, “a democracia ateniense era caracterizada por um comprometimento geral com o princípio da virtude cívica: dedicação à cidade-estado republicana e subordinação da vida privada aos negócios públicos e ao bem-comum”¹⁵. Esse é justamente o fato que enseja a emergência de um cidadão que se pretende aqui resgatar; a cidadania em Atenas era mais que uma opção, era um modo de vida, designado por Aristóteles como *bios politikos*. O único tipo de vida que realmente valia a pena era a vida na *pólis*, dentre seus iguais, decidindo e guiando os destinos da cidade-estado:

Na opinião dos antigos, o caráter privativo da privatividade, implícito na própria palavra, era sumamente importante: significava literalmente um estado no qual o indivíduo se privava de alguma coisa, até mesmo das mais altas e mais humanas capacidades do homem. Quem quer que vivesse unicamente uma vida privada – o homem que, como o escravo, não podia

¹³ BAUMAN, Zygmunt. *Em busca da política*. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000, p. 85-87.

¹⁴ HELD, D. *Op. cit.* p. 16: “Our constitution is called a democracy because power is in the hands not of a minority but of the whole people. When it is a question on settling private disputes, everyone is equal before the law...”.

¹⁵ *Ibid.*, p. 17: “Athenian democracy was marked by a general commitment to the principle of *civic virtue*: dedication to the republican city-state and the subordination of private life to public affairs and the common good”.

participar da esfera pública, ou que, como o bárbaro, não se desse ao trabalho de estabelecer tal tarefa – não era inteiramente humano.¹⁶

O que marcava a vida na *pólis* era a liberdade. A chamada “vida boa” – conforme conhecida definição de Aristóteles – somente merecia tal alcunha porque era uma vida livre das necessidades humanas¹⁷. Livres da obrigação de servir a outrem ou de prover o próprio sustento, os homens atenienses podiam comparecer à *Ekklesia* e tratar dos assuntos da cidade. Ser livre, nesse contexto, “significava ao mesmo tempo não estar sujeito às necessidades da vida nem ao comando de outro e também não comandar”¹⁸. Em Assembléia, os cidadãos gozavam de igualdade e liberdade, especificamente os elementos cujo resgate de sentido faz-se essencial para a retomada do sentido de cidadania que se busca nesse trabalho.

É preciso, no entanto, fazer uma distinção entre a idéia de liberdade consagrada pelo liberalismo e o ideal de liberdade apregoado pelos antigos. Adotamos aqui a distinção feita por Isaiah Berlin, para quem a primeira seria uma *liberdade negativa*, uma área de não-interferência na vida individual; e a segunda, a *liberdade positiva*, corresponde à necessidade de participar das decisões às quais irá obedecer¹⁹: liberdade de ser sujeito, e não mero objeto²⁰. Significa autonomia, apenas obedecer às leis para cuja consecução tenha colaborado²¹: “...nem igualdade de direitos nem liberdade de fazer o que eu quiser (...) mas (...) uma condição na qual possa sentir que sou (...) um agente responsável, cuja vontade é levada em consideração...”²².

¹⁶ ARENDT, H. *Op. cit.* p. 48.

¹⁷ Cf. Idem, *Ibidem.* p. 45-46.

¹⁸ *Ibid.*, p. 41.

¹⁹ Cf. BERLIN, Isaiah. Two concepts of liberty. In: *Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University, 1969, p. 121-122: “...the ‘negative’ sense, is involved in the answer to the question ‘What is the area within which the subject – a person or a group of persons – is or should be left to do or be what he is able to do or be, without interference by other persons?’ (...) the positive sense, is involved in the answer to the question ‘What, or who, is the source of control or interference that can determine someone to do, or be this rather than that?’”

²⁰ Cf. *Ibid.*, p. 131.

²¹ Cf., em uma perspectiva kantiana, *Ibid.*, p. 136: “Freedom is obedience, but ‘obedience to a law which we prescribe to ourselves’, and no man can enslave himself”.

²² *Ibid.*, p. 155-156: “...not equality of legal rights, nor liberty to do as I wish (...) but (...) a condition in which I can feel that I am (...) a responsible agent, whose will is taken into account...”.

1.2. A consolidação da democracia formal

Após a queda das cidades-estado gregas, especialmente de Atenas e de seu regime, a humanidade passou por vários períodos de governos e governantes autoritários, até o advento das chamadas Revoluções Burguesas do século XVIII. Analisaremos neste item a influência da Revolução Francesa na concepção de democracia que se arraigou nos países ocidentais e em suas primeiras Constituições. Ela é considerada o marco histórico que, segundo uma definição kantiana, consagrou “o direito que tem um povo a não ser impedido por outras forças a se dar a Constituição civil que creia ser boa”²³.

Uma das heranças da Revolução foi a consolidação de um ideal de democracia posteriormente denominado *democracia formal*. Nela, diferentemente da noção de democracia apregoada pelos antigos, não era a liberdade de se autodeterminar que predominava, muito embora ela fosse tecnicamente mencionada tanto pelas Declarações posteriores quanto pelos teóricos que embasavam os ideais revolucionários. A definição de liberdade que prevaleceu, na esteira da nova concepção individualista do poder político, foi a liberdade do indivíduo frente ao Estado, visto como a associação *de indivíduos* que deveria apenas assegurar a vida privada dos cidadãos, sem nela interferir.

No item anterior, verificamos que a concepção de liberdade que corresponderia à liberdade defendida pelos atenienses é a *liberdade positiva* de Berlin, ou à *liberdade* de Hannah Arendt. No entanto, apesar de o regime democrático ter se originado em Atenas, sua acepção moderna fundou-se em bases completamente distintas. A liberdade apregoada pelos revolucionários e defendida pelos liberais que criaram o constitucionalismo moderno e a moderna definição de governo democrático, corresponde à noção de *liberdade negativa* – ou *libertação* para o pensamento arendtiano.

A massa popular que aderiu àquelas manifestações desejava principalmente a libertação da exploração que remontava ao período feudal, mas, influenciados pelos

²³ BOBBIO, Norberto. Kant e a Revolução Francesa. In: *A Era dos Direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 135.

teóricos iluministas que embasavam a Revolução, buscavam também participar do poder político. Ocorre que, em verdade, o objetivo da Revolução era enterrar o *Ancient Régime*, e em nome desse ideal, a afirmação incessante de que o indivíduo estaria sobreposto à sociedade era necessária. Daí compreende-se que se libertar do poder do Estado era imperativo naquele momento para aqueles que redigiram primeiramente a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, e posteriormente a Constituição Francesa de 1791. O que enseja dúvida, entretanto, é o “esquecimento” daquela promessa de participação de todos na condução dos assuntos do governo. Segundo entendimento de Hannah Arendt:

[Robespierre] começou definindo o objetivo do governo constitucional como a preservação da república que o governo revolucionário havia criado com a finalidade de estabelecer a liberdade pública. Contudo, logo após haver definido como principal meta do governo constitucional a ‘preservação da república’, ele deu como que uma reviravolta, e retificou: ‘No governo constitucional, basta apenas proteger os indivíduos contra os abusos do poder público’. Com essa segunda afirmação, fica evidenciado que o poder ainda é público e está nas mãos do governo, porém agora o indivíduo se tornou impotente, e deve ser protegido contra esse governo. Por outro lado, a liberdade mudou de lugar; não mais reside na esfera pública, mas na vida particular dos cidadãos, e assim, deve ser defendida contra o público e seu poder.²⁴

A conversão do cidadão das revoluções no indivíduo particular da sociedade do século XIX tem sido muitas vezes descrita em termos da Revolução Francesa, que falava de *citoyens* e *bourgeois*. Num nível mais sofisticado, podemos considerar esse desaparecimento do ‘gosto pela liberdade política’ como um recuo do indivíduo para uma ‘esfera interior da consciência’, onde está situada a única ‘região adequada à liberdade humana’ (...) Esse processo, mais do que as revoluções, determinou a fisionomia do século XIX...²⁵

Um dos teóricos cujas idéias mais influenciaram a Revolução Francesa foi Jean-Jaques Rousseau, especialmente quando da elaboração da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que denominava a sociedade política como uma associação, inspirando-se claramente no *contrato social* de Rousseau²⁶. Nada obstante, aquilo que se consolidou como democracia após os levantes revolucionários não correspondia àquilo que era defendido por Rousseau. Com efeito, para ele a finalidade do contrato social – que posteriormente à passagem do estado de natureza para o estado civil seria representado pelas Constituições – seria “encontrar uma forma

²⁴ ARENDT, H. *Da Revolução*. Trad. Fernando Dídimo Vieira. São Paulo: Perspectiva, 1998, p. 109-110.

²⁵ *Ibid.*, p. 111.

²⁶ Cf. BOBBIO, N. A Revolução Francesa e os Direitos do Homem. In: *Op. cit.* p. 94.

de associação que defenda e proteja de toda força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, se unindo a todos, obedeça apenas, portanto, a si mesmo, e permaneça tão livre quanto antes”²⁷. Ou seja, há aqui a afirmação de que ser livre significava somente obedecer às leis sobre quais se tenha tido oportunidade de deliberar; a liberdade aqui é entendida num sentido positivo, e não apenas como uma forma de proteção contra o poder estatal. O governo deveria ser guiado pela *vontade geral*, que significava a expressão dos interesses de toda a comunidade, e não interesses privados dos indivíduos²⁸.

Tanto as teorizações de Rousseau quanto, e principalmente, a Revolução Francesa, contribuíram decisivamente para a consolidação da noção moderna de democracia, presente até os dias de hoje nos ordenamentos jurídicos. O que mais chama a atenção, no entanto, é que não havia conscientemente um propósito de estabelecer esse novo ideal democrático, nem em Rousseau, nem nos revolucionários franceses. Para o filósofo francês, jamais poderia existir verdadeira democracia²⁹, pois a igualdade necessária a este regime nunca poderia ser alcançada; ademais, não haveria governo mais sujeito à instabilidade do que um governo democrático³⁰. O governo pelo qual propugnava era um governo republicano, destinado a se importar com a esfera pública, e outra não era a intenção dos revolucionários quando tomaram o poder na França, conforme lição de Hannah Arendt: “a forma republicana de governo atraía os pensadores políticos pré-revolucionários, não por causa de seu caráter igualitário (a desconcertante e confusa equiparação de república a governo democrático data do século XIX), mas em razão de sua promessa de grande durabilidade”³¹. Para eles, a democracia significava o governo da opinião pública, e não do espírito público, o que jamais poderia ser alcançado dentro de um regime democrático, mas que se coadunava com um governo republicano³².

²⁷ ROUSSEAU, Jean-Jaques. *Do Contrato Social*. Trad. Lourdes Santos Machado. Rio de Janeiro: Globo, 1962, p. 27.

²⁸ Cf. *Ibid.*, p. 42: “a vontade geral (...) deve partir de todos para se aplicar a todos, e que perde sua retidão natural assim que tende a qualquer objeto individual e determinado”.

²⁹ Cf. *Ibid.*, p. 76.

³⁰ Cf. *Ibid.*, p. 77.

³¹ ARENDT, H. *Da Revolução*. p. 179.

³² Cf. *Ibid.*, p. 180.

Nada obstante, o liberalismo, aqui considerado de maneira ampla, em todas as suas vertentes, desenvolveu sua concepção de democracia utilizando-se da herança intelectual e jurídica da Revolução Francesa, daí a importância de sua análise, ainda que breve.

O liberalismo representa a consolidação da democracia formal. Retira sua definição de liberdade dos iluministas, na já citada definição de que ser livre é agir com a menor interferência possível do poder estatal. Pode-se afirmar que, de uma certa maneira, também o Estado ficaria “livre” da interferência dos particulares, na medida em que a participação popular, embora descrita como um direito, encontrou severos limites, somente sendo permitida para eleger aqueles que guiariam os destinos dos governos; é a face mais evidente daquilo que se denominou *democracia procedimental*, expressão da democracia formal, com a função de legitimação dos governantes. O chamado *método democrático* consiste na descoberta de novas formas que assegurem a eleição de melhor líder³³. Democracia aqui é entendida como em Weber: “entrevendo democracia, no máximo, como um meio de escolha daqueles que tomarão as decisões e de coibir seus excessos”³⁴. Inclusive para Kelsen, o que distinguiria a democracia real dos outros regimes políticos seria justamente o grande número de chefes, onde “um método específico de seleção dos governantes pela coletividade dos governados aparece como elemento essencial da democracia real”³⁵.

Democracia significava a concessão de capacidade política ativa aos cidadãos – ou seja, apenas direito ao voto. Schumpeter, o maior expoente da democracia procedimental, definia assim o papel do eleitorado:

os eleitores não decidem casos. Tampouco escolhem com independência, entre a população elegível, os membros do parlamento. Em todos os casos, a iniciativa depende do candidato

³³ Cf. SCHUMPETER, Joseph Alois. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961, p. 328: “o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual um indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor”.

³⁴ HELD, D. *Op. cit.* p. 157: “envisaging democracy, at best, as a means of choosing decision-makers and curbing their excesses”.

³⁵ KELSEN, Hans. *A Democracia*. Trad. Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. São Paulo: Martins Fontes, 1993, p. 91.

que se apresenta à eleição e do apoio que possa despertar. Os eleitores se limitam a aceitar essa candidatura de preferência a outras, ou a recusar-se a sufragá-la³⁶.

Mesmo Robert Dahl, na obra-referência do Pós-II Guerra, *Poliarquia*, definia que o governo que mais se aproximava do governo democrático, cuja verificação na realidade seria impossível, seria a Poliarquia, um regime que permitiria a seus cidadãos, por um lado, a maior oportunidade possível de contestação pública, e portanto favoreceria a formação da oposição e uma competitividade crescente, e por outro lado, concederia ao maior número possível de indivíduos o direito de participação³⁷. No entanto, para Dahl, o conteúdo desse direito de participação consistiria no direito de participar em eleições e cargos públicos, ou seja, no direito de votar e de ser votado. O autor também acredita na imprescindibilidade dos líderes, os quais, em sua opinião, devem, possuir uma maior quantidade de conhecimentos políticos que os cidadãos apolíticos³⁸.

Todas essas idéias baseiam-se, além do fato de que os cidadãos devem ser deixados livres para buscar sua felicidade em seus negócios particulares, na premissa de que o povo não possui discernimento suficiente para lidar com a coisa pública. Dessas duas constatações infere-se a necessidade da eleição de líderes, ou de representantes do povo. Esse não era o entendimento de pensadores como Rousseau, para quem a representação seria uma alienação da soberania que reside no povo³⁹. No entanto, assim se consolidou a democracia chamada formal – porque não assegura a real tomada de decisões por parte da população, e sim sua representação por eleitos. Não se verifica, efetivamente, a liberdade em seu sentido positivo, de se determinar a cumprir uma regra somente se se participar de sua elaboração.

Voltaremos a analisar as desventuras e os efeitos nefastos de uma tal concepção de democracia no 4º Capítulo. Por ora, concluímos com o oportuno alerta de Isaiah Berlin, de que a definição de liberdade em seu sentido negativo não é

³⁶ SCHUMPETER, J. A. *Op. cit.* p. 343.

³⁷ Cf. DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. Trad. Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997, p. 11; 29-30.

³⁸ Cf. *Ibid.*, p. 130.

³⁹ Cf. ROUSSEAU, J. J. *Op. cit.* p. 101.

incompatível com regimes autoritários e tirânicos⁴⁰. Portanto, não pode caracterizar um regime que se pretenda democrático.

1.3. Democracia como princípio constitucional

As diversas experiências autoritárias e totalitárias que os povos ocidentais sofreram no decorrer do século XX trouxeram a necessidade de uma retomada lenta e gradual de um Estado caracterizado pela Democracia. Superando a noção de Estado Social, insuficiente para conter as crises sócio-econômicas e para sustentar a máquina governamental, o constitucionalismo contemporâneo concretizou a democracia como princípio fundamental do Estado, dentro de uma concepção maior e mais abrangente: o Estado Democrático de Direito.

Primeiramente, faz-se necessário compreender o significado de se conceber a democracia como princípio constitucional. As diversas teorias que tratam da principiologia constitucional são muito interessantes, mas no intuito de não nos afastarmos da temática central, adotaremos aqui as conclusões de J. J. Gomes Canotilho e de José Afonso da Silva.

Canotilho defende que uma Constituição nos moldes da portuguesa e da brasileira representa um *sistema aberto de normas e princípios*⁴¹, no sentido de ser sensível às transformações da realidade e aos reclames sociais; constitui-se de regras e princípios, os quais compõem as normas fundamentais de um sistema jurídico. Os princípios traduzem uma exigência de otimização do ordenamento, e os conflitos principiológicos não implicam a retirada de um deles do sistema, sendo a solução encontrada por meio do sopesamento ou da ponderação⁴². Nas palavras de José

⁴⁰ Cf. BERLIN, I. *Op. cit.* p. 129: "...liberty in this sense is not incompatible with some kinds of autocracy, or at any rate with the absence of self-government. Liberty in this sense is principally concerned with the area of control, not with this source".

⁴¹ Cf. CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999, p. 1159.

⁴² Cf. *Ibid.*, p. 1161.

Afonso da Silva, os princípios exprimem “a noção de mandamento nuclear de um sistema”⁴³:

Os *princípios* são ordenações que se irradiam e imantam os sistemas de normas, são [como observam Gomes Canotilho e Vital Moreira] ‘núcleos de condensações’ nos quais confluem *valores e bens* constitucionais. Mas, como disseram os mesmos autores, ‘os princípios, que começam por ser a base de *normas jurídicas*, podem estar positivamente incorporados, transformando-se em normas-princípio e constituindo preceitos básicos da organização constitucional’.⁴⁴

Canotilho entende que a democracia enquanto princípio classifica-se como *princípio político constitucionalmente conformador*, ou seja, “princípios constitucionais que explicitam as valorações políticas fundamentais do legislador constituinte”⁴⁵. São normas que expressam as opções políticas definidas pelo poder constituinte, bem como a linha ideológica propugnada pelo texto constitucional. Segundo o autor, aqui se encontra o princípio democrático, enquadrado como princípio estruturante do regime político⁴⁶.

A inserção da democracia nos textos constitucionais representa a consolidação de sua conexão intrínseca com o ordenamento jurídico, regendo-o e norteando a aplicação dos demais princípios e regras, ou no dizer de Canotilho, “[o] princípio democrático como norma jurídica constitucionalmente positivada”⁴⁷.

Mas o princípio democrático não é um fim em si mesmo. Expressa, em verdade, um compromisso da sociedade na realização de diversos objetivos transformadores, utilizando-se da democracia como meio para o atingimento de tal finalidade, *dirigindo-a*⁴⁸. Assim, somente através da consolidação de um pensamento e de uma prática democráticos os fins a que se propõe uma sociedade em um determinado momento histórico poderão ser alcançados. É também uma forma de organização do poder político, atribuindo a soberania ao povo, que a exerce por meio da representação e da

⁴³ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 20. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 91.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 92.

⁴⁵ CANOTILHO, J. J. G. *Op. cit.* p. 1166.

⁴⁶ *Cf. Id.*

⁴⁷ *Ibid.*, p. 287.

⁴⁸ *Cf. Ibid.*, p. 288.

participação direta⁴⁹. Além de conferir legitimidade para eleger seus governantes e para controlá-los, o princípio democrático exige a intervenção direta da população na vida pública do País.

O princípio democrático desenvolve-se plenamente em um todo maior, a saber, o Estado Democrático de Direito. Este não apenas rege-se pela lei, como o Estado Liberal, nem se conforma com concessões de direitos sociais ao povo, como o Estado Social⁵⁰, mas supera-os dialeticamente, para, segundo José Afonso da Silva:

...se funda[r] no princípio da soberania popular, que [citando Emilio Crosa] “impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure (...) na simples formação das instituições representativas, que constituem um estágio da evolução do Estado Democrático, mas não o seu completo desenvolvimento”.⁵¹

O Estado Democrático de Direito compromete-se a alcançar a mudança social, no sentido de uma melhoria significativa na vida da população. Portanto, não há espaço nas Constituições para uma concepção formalista da democracia. O princípio democrático exige a preponderância do sentido substancial de democracia, propiciando as condições materiais para o exercício da participação popular no poder político. O princípio democrático deve nortear todas as demais normas dentro do sistema jurídico, a fim de cumprir os objetivos delineados no texto constitucional, conforme nova lição do constitucionalista brasileiro:

A lei é efetivamente o ato oficial de maior realce na vida política. ato de decisão política por excelência, é por meio dela, enquanto emanada da atuação da vontade popular, que o poder estatal propicia ao viver social modos predeterminados de conduta, de maneira que os membros da sociedade saibam, de antemão, como guiar-se na realização de seus interesses. É precisamente no Estado Democrático de Direito que se ressalva a relevância da lei, pois ele não pode ficar limitado a um conceito da lei, como o que imperou no Estado de Direito clássico. Pois ele tem que estar em condições de realizar, mediante lei, intervenções que impliquem diretamente uma alteração na situação da comunidade (...) precisa influir na realidade social.⁵²

A Constituição Brasileira assim consagra a Democracia:

⁴⁹ Desenvolveremos esta idéia logo à frente, ao analisar o princípio democrático na Constituição Brasileira.

⁵⁰ Cf. SILVA, J. A. *Op. cit.* p. 112.

⁵¹ *Ibid.*, p. 117.

⁵² *Ibid.*, p. 121.

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

Influi-se daí a consolidação de todas as características acima descritas. A República do Brasil está organizada como um Estado Democrático de Direito, e o princípio democrático é seu principal corolário. Para a Teoria Geral do Estado, a democracia é uma forma de regime político⁵³, onde o poder é legitimado pelo povo e há a proteção dos direitos fundamentais; no dizer de Marcelo Figueiredo:

...o ideal democrático preocupa-se com o nível de participação popular e sua qualidade em determinado Estado.

(...) Assim, o grau de participação (intensidade direta ou indireta), a influência, o elo de ligação, a ponte governantes-governados, os sistemas de liberdades, todos são temas e elementos conectados à democracia.⁵⁴

Conforme já analisado, o princípio democrático se expressa de duas maneiras: diretamente ou por meio de representantes por ele eleitos. O modo direto de exercício da democracia efetiva-se nos mecanismos de democracia participativa. Já o instituto da representação consiste hoje na maior problemática ínsita ao princípio democrático, uma vez que, se não estiver conjugado com as demais formas de exercício democrático, não consegue corresponder aos reais anseios da população, além de trazer sempre à baila uma concepção formal de democracia, já que é sua melhor expressão.

Os representantes do povo são escolhidos em eleições, por meio do voto, assim como o exercício de duas formas de participação direta reconhecidas no Brasil, o plebiscito e o referendo. Quem toma essas decisões é uma parcela da população – aqueles que possuem direitos políticos; em última análise, aqueles que podem exercer

⁵³ Cf. *Ibid.*, p. 124: “regime é um complexo estrutural de princípios e forças políticas que configuram determinada concepção do Estado e da sociedade, e que inspiram seu ordenamento jurídico”.

⁵⁴ FIGUEIREDO, Marcelo. *Teoria Geral do Estado*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 81.

a cidadania, que detêm o direito ao sufrágio. Para Paulo Bonavides, “o sufrágio é o poder que se reconhece a certo número de pessoas (o corpo de cidadãos) de participar direta ou indiretamente na soberania, isto é, na gerência da vida pública”⁵⁵. Canotilho vai mais além, afirmando que:

O sufrágio é um instrumento fundamental de realização do princípio democrático. Através dele, legitima-se democraticamente a conversão da vontade política em posição de poder e domínio, estabelece-se a organização legitimante de distribuição dos poderes, procede-se à criação do “pessoal político” e marca-se o ritmo da vida política de um país. Daí a importância do direito de voto como direito estruturante do próprio princípio democrático e a relevância do procedimento eleitoral justo para a garantia da autenticidade do sufrágio.⁵⁶

O sufrágio possui princípios próprios⁵⁷, que devem ser estritamente observados para garantir eleições e votações⁵⁸ livres e efetivamente democráticas. Os diversos autores convergem em vários desses enunciados⁵⁹, de modo que aqui faremos apenas uma breve menção a eles.

O princípio da universalidade implica o direito de todos ao voto, sem restrições odiosas como as sexuais, racistas e censitárias; permite-se apenas aquelas restrições que dizem respeito à capacidade eleitoral, como por exemplo as relativas à idade mínima, ao alistamento, à nacionalidade. O princípio da imediatidade refere-se ao sufrágio do qual resultam diretamente as decisões e os eleitos, sem a constituição de delegados responsáveis pela decisão final. O princípio do segredo de voto é uma garantia contra as pressões e ameaças que podem viciar a livre manifestação da vontade. O princípio da igualdade consagra o famoso brocardo do constitucionalismo norte-americano: “one man, one vote”, significando que todos os votos têm pesos iguais; esse princípio se espraia para todo o procedimento eleitoral, com a finalidade de assegurar a igualdade na disputa pela escolha do eleitor⁶⁰. Finalmente, o princípio da

⁵⁵ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 228.

⁵⁶ CANOTILHO, J. J. G. *Op. cit.* p. 301.

⁵⁷ “Princípios materiais do sufrágio”, no dizer de CANOTILHO, J. J. G. *Op. cit.* p. 301.

⁵⁸ Seguindo a divisão estabelecida por BONAVIDES, P. *Ciência...*, p. 228: “Quando o povo se serve do sufrágio para decidir, como nos institutos da democracia semidireta, diz-se que houve votação; quando o povo porém emprega o sufrágio para designar representantes, como na democracia indireta, diz-se que houve eleição”.

⁵⁹ Cf. CANOTILHO, J. J. G. *Op. cit.*; BONAVIDES, P. *Ciência...*; FIGUEIREDO, M. *Op. cit.*

⁶⁰ Cf. CANOTILHO, J. J. G. *Op. cit.* p. 305.

periodicidade, segundo o qual as eleições e votações devem se realizar de tempos em tempos, o que quer dizer que os mandados precisam ter duração temporal determinada, de modo a possibilitar a alternância no poder.

Acima foi dito que a democracia brasileira expressa como princípio constitucional, desdobra-se de dois modos: primeiramente, pelo instituto da representação, o qual deve estar cercado pelas garantias assecuratórias da legitimidade; e pela participação direta da população, nos termos da própria Constituição. É justamente por meio da participação efetiva do povo na tomada de decisões que o Estado Democrático de Direito se efetivará, e é com essa perspectiva que trabalharemos a partir de agora.

1.4. Democracia participativa

As teorias de Democracia Participativa defendem a participação direta da população nas decisões governamentais. Opõem-se àquelas teorias elitistas da democracia, que preconizavam ser a eleição dos líderes a única função do povo dentro do regime democrático, conforme analisado no 2º item deste capítulo. Os defensores da Democracia Participativa partem de diversos matizes, com marcos teóricos distintos, mas têm em comum a crítica à representação como única forma de exercício da democracia e ao afastamento do povo das instâncias decisórias. A democracia participativa defende que a titularidade e o exercício do poder político pertençam ao povo, em uma concepção ampla de soberania popular. A participação aqui, portanto, não se restringe ao comparecimento periódico às urnas, mas sim em conferir ao povo as principais decisões sobre a vida do país⁶¹.

As primeiras teorias da Democracia Participativa surgiram na década de 1960, nos Estados Unidos, precisamente com a tarefa de oferecer uma resposta às teorias (à época) contemporâneas de democracia procedimental. Pretendiam demonstrar quão

⁶¹ Cf DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política?* São Paulo: Brasiliense, 1983, p. 91-92: “Quando se fala em participação política é muito conveniente distinguir entre a participação formal e a real. Não é raro que se conceda ao povo a possibilidade de participar de atividades políticas secundárias, que podem dar a sensação de ser fundamentais mas que não afetam o poder de decisão do grupo dominante, enquanto se nega o direito de participar naquilo que é realmente decisivo”.

falho era um sistema político baseado na separação total entre Estado e sociedade civil e no alheamento desta com relação aos negócios públicos⁶². Para os participacionistas, “se o ‘público’ e o ‘privado’ estão interligados de maneiras complexas, então as eleições serão sempre insuficientes como mecanismos para assegurar a responsividade das forças geralmente envolvidas no processo ‘governamental’”⁶³.

Carole Pateman foi uma das pensadoras mais ilustres desse momento. Seu ponto de partida é o pensamento de Rousseau, “o teórico por excelência da participação”⁶⁴, pois defendia que cada cidadão participasse do processo político. A participação direta representaria a igualdade e a independência dos homens, a obediência às leis que fossem por eles instituídas, o controle sobre o governo, a proteção contra os interesses privados, a integração do indivíduo com sua comunidade⁶⁵. Mas, para Pateman, o aspecto essencial das teorias de Rousseau é a função educativa que ele agrega ao conceito de participação⁶⁶, e que será o corolário do pensamento da autora.

Influenciada por correntes marxistas, para ela o sistema liberal-representativo não propiciava a democratização real de todas as esferas da sociedade, e por isso, jamais poderia ensejar a participação efetiva dos indivíduos no processo político: “primeiramente, somente se o indivíduo tiver oportunidade de participar diretamente no processo decisório em nível local (...) algum controle real sobre o cotidiano poderá ser alcançado (...) Segundo e mais importante, a oportunidade para uma participação ampla em áreas como o ambiente de trabalho irá alterar radicalmente o contexto da política nacional”⁶⁷. Nesse sentido, Pateman concebe que somente uma *sociedade participativa*, “onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a

⁶² Cf. HELD, D. *Op. cit.* p. 265, em menção ao pensamento de Carole Pateman.

⁶³ Id.: “if the ‘public’ and ‘private’ are interlocked in complex ways, then elections will always be insufficient as mechanisms to ensure the accountability of the forces actually involved in the ‘governing’ process”.

⁶⁴ PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 35.

⁶⁵ Cf. *Ibid.*, p. 36-42.

⁶⁶ Cf. *Ibid.*, p. 35.

⁶⁷ HELD, D. *Op. cit.*, p. 269: “In the first instance, it is only if the individual has the opportunity to participate directly in decision-making at the local level that (...) any real control over the course of everyday life can be achieved (...) Second and more importantly, the opportunity for extensive participation in areas like work would radically alter the *context* of national politics”.

socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas”⁶⁸, poderia representar uma forma de governo democrática, em que os cidadãos influenciassem o Poder Político, no que ela chama de *competência política*⁶⁹. Uma sociedade assim teria início com a democratização do ambiente de trabalho, local onde as pessoas em uma sociedade capitalista passam a maior parte de seu tempo. Nessa “democracia industrial”, as pessoas aprenderiam a participarem e a exercerem controle sobre tudo aquilo que atinge sua vida, e em última instância, seriam educadas para a participação a nível político⁷⁰.

Já nos anos 90, Peter Bachrach e Aryeh Botwinick, também norte-americanos, desenvolveram essa idéia:

O objetivo da democracia participativa é não apenas democratizar o ambiente de trabalho por si só, mas torná-lo um ponto de referência a partir de onde se alcançaria uma distribuição mais igualitária do poder, levando a uma maior democratização do processo político.

A democracia participativa habilita os participantes a obter um melhor entendimento de seus reais interesses e ademais leva ao objetivo democrático da igualdade. A interdependência entre participação democrática e igualdade na divisão do poder político é a pedra central da democracia participativa.⁷¹

Na visão desses autores, Pateman ainda possuía uma concepção procedimentalista de democracia, e errava também ao não colocar a luta de classes no centro da democracia participativa. O ambiente de trabalho não é importante só por ser o local onde as pessoas passam a maior parte de seu tempo, mas porque é ali que as classes se enfrentam, e nesse enfrentamento é que os indivíduos aprendem a colocar

⁶⁸ PATEMAN, C. *Op. cit.* p. 61.

⁶⁹ Cf. *Ibid.*, p. 66.

⁷⁰ Cf. *Ibid.*, p. 146: “O (...) ponto importante é que a oportunidade de participar nas áreas alternativas significaria que uma parcela da realidade teria mudado (...) O argumento da teoria da democracia participativa é que a participação nas áreas alternativas capacitaria o indivíduo a avaliar melhor a conexão entre as esferas públicas e privadas”.

⁷¹ BACHRACH, Peter; BOTWINICK, Aryeh. *Power and empowerment*, p. IX: “the objective of participatory democracy is not only to democratize the workplace for its own sake, but to have the workplace emerge as a point of leverage form which to achieve a more egalitarian redistribution of power, leading to a greater democratization of the entire political process”; p. 12: “democratic participation enables participants to gain a better understanding of their real interests and thereby furthers the democratic objective of equality. The interdependence between democratic participation and equality of sharing in political power is the crux of participatory democracy”.

em pauta suas necessidades e interesses e a galgar o poder decisório, de extrema importância para a construção de uma sociedade participativa.⁷²

No Brasil, a teoria da Democracia Participativa, embora preocupada igualmente com a participação do cidadão no poder político, tem como escopo principal a emergência da Constituição de 88, de acordo com Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer:

...como a Assembléia Constituinte aumentou a influência de diversos atores sociais nas instituições políticas através de novos arranjos participativos.

O artigo 14 da Constituição de 1988 garantiu a iniciativa popular como iniciadora de processos legislativos. O artigo 29 sobre a organização das cidades requereu a participação dos representantes de associações populares no processo de organização das cidades. Outros artigos requereram a participação das associações civis na implementação das políticas de saúde e assistência social.⁷³

Assim, democracia participativa em nosso país é matéria constitucional e a falta de concretude de seus dispositivos pode, inclusive, ser vista como uma inconstitucionalidade por parte de quem deveria efetivá-la⁷⁴. Pela amplitude da temática, conforme referido na Introdução, iremos nos dedicar apenas ao estudo dos mecanismos insculpidos nos incisos do art. 14 do texto constitucional, quais sejam, plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Paulo Bonavides entende que o conceito de democracia expresso pelo art. 1º da Constituição refere-se a uma democracia participativa: “a norma (...) desse art. 1º incorporou, por conseguinte, à nossa democracia os meios de uma participação popular concebida em seu mais vasto teor de legitimidade”⁷⁵. Os mecanismos do art. 14 representam o corolário dessa definição, com a função de conferir a soberania à população:

⁷² Cf. Id.

⁷³ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 65.

⁷⁴ Cf. BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um direito constitucional de luta e resistência – por uma nova hermenêutica – por uma repolitização da legitimidade*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 108-142.

⁷⁵ Ibid., p. 126.

...a soberania do cidadão governante, que não é a mesma do cidadão governado por representantes. As armas participativas contidas no texto do art. 14 da Lei Fundamental, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa, não lhe podem ser negadas sem negar a soberania do povo e sem matar a alma do colégio constituinte que fez e promulgou a Carta Magna de 1988.
76

Dalmo de Abreu Dallari, em 1983, já escrevia que a participação popular era um direito contido na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu art. 21⁷⁷. Adriana Schier afirma ser o direito de participação “um direito fundamental definido em normas constitucionais que decorrem diretamente do princípio do Estado de Direito e do princípio Democrático”⁷⁸.

Mas é no constitucionalista Bonavides que a democracia participativa, dentro de uma dimensão *princípial*, vai “transladar-se da esfera programática, onde era idéia, para a esfera da positividade onde, por ser princípio, é norma de normas”⁷⁹. E é precisamente nesse contexto que o autor insere sua teoria da democracia participativa: democracia como *direito fundamental da quarta geração*⁸⁰. Para Bonavides, é direito pertencente à quarta dimensão de direitos humanos porque, juntamente com o pluralismo e a informação, tem como titular não o indivíduo, o grupo ou a comunidade, mas sim o gênero humano⁸¹. E não basta aqui a democracia que se contenta com as eleições dos Poderes Executivo e Legislativo; a democracia aqui deve ser a participativa, ou direta na nomenclatura que utiliza:

Sendo, de necessidade, um direito fundamental (...) não padece dúvida que para positivá-lo em cada ordenamento jurídico, faz-se mister indispensavelmente estabelecê-lo debaixo da forma de democracia direta. Uma democracia concebida também substantivamente, valorativamente, erigida em princípio cardeal inspirador de toda a organização participativa da cidadania, com liberdade, consenso e pluralismo.⁸²

⁷⁶ Id.

⁷⁷ Cf. DALLARI, D. A. *Op. cit.* p. 26: “diz, entre outras coisas, o art. 21 da Declaração que todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país e que a vontade do povo será a base da autoridade do governo”.

⁷⁸ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *A participação popular na administração pública: o direito de reclamação*. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2002, p. 27.

⁷⁹ BONAVIDES, P. *Teoria Constitucional...* p. 189.

⁸⁰ Cf. BONAVIDES, P. Um novo conceito de democracia direta. In: *Anais da XV Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil*, São Paulo: JBA Comunicações, 1995, p. 971.

⁸¹ Cf. BONAVIDES, P. *Teoria Constitucional...* p. 60: “do ponto de vista qualitativo, ao assumir, porém, a dimensão objetiva, o direito fundamental à democracia varia de titularidade axiológica e se translada do cidadão para o gênero humano”.

⁸² BONAVIDES, P., *Um novo conceito...* p. 972.

Em seu entendimento, “democracia direta é o povo investido na amplitude real de seu poder de soberania, alcançando, pela expressão desimpedida de sua vontade regulativa o controle final de todo o processo político”⁸³, ou seja, é a delegação constitucional de soberania ao povo, não do modo retórico como nas primeiras Cartas Constitucionais, mas de forma real, com a população investida de poder para decidir os destinos de seu e, conseqüentemente de suas vidas.

Pode-se objetar que seria utopia imaginar os cidadãos participando diretamente dos negócios públicos, mas os mecanismos para que isso se torne realidade já estão previstos na Constituição, carecendo entretanto de concretude, pelas razões que aqui examinaremos. Desde já, porém, marcamos nossa posição ao concordar com o constitucionalista cearense:

O substantivo da democracia é, portanto, a participação. Quem diz democracia diz, do mesmo passo, máxima presença de povo no governo, porque, sem participação popular, democracia é quimera, é utopia, é ilusão, é retórica, é promessa sem arrimo na realidade, sem raiz na história, sem sentido na doutrina, sem conteúdo nas leis.

Todavia, a fórmula pode parecer, e o é, em verdade, pleonástica; mas pleonasma que rejuvenesce o conceito, e lhe imprime energia e sedução e imanência e força.⁸⁴

⁸³ Ibid., p. 976.

⁸⁴ BONAVIDES, P. *Teoria Constitucional...* p. 283.

Capítulo 2 – Democracia Brasileira

Após a análise do tipo de democracia que este trabalho busca resgatar, necessário se faz agora acompanhar a evolução da democracia em nosso país, investigação necessária para responder à seguinte indagação: quais as razões do desinteresse da população brasileira pela condução da política do país. Uma vez que os mecanismos constitucionais de democracia participativa têm como escopo possibilitar uma maior participação do povo nos assuntos públicos, essa resposta é essencial para o desenvolvimento da pesquisa.

O olhar para o passado, no entanto, pode dar ensejo a uma visão pessimista acerca das possibilidades de retorno do cidadão à esfera pública, pois, conforme Paulo Bonavides e Paes de Andrade, “o poder soberano do povo, em estado puro, ditando a vontade suprema da Nação, só tem aparecido em ocasiões raras, de sorte que seu exercício político imediato fica freqüentemente cortado pela intermediação e infidelidade de governantes habituados ao poder sem freio e sem limitações”⁸⁵. Acreditamos, porém, que o passado deve servir como um alerta e um aprendizado, não como uma justificativa para afastar as pessoas da participação política.

Dessa forma, utilizaremos como ponto de partida as sete Constituições que teve o Brasil ao longo de sua história independente, assim como as principais leis que regulamentaram os processos eleitorais e de participação da população na vontade do Estado. Procuraremos contextualizar o momento histórico no qual surgiu cada Constituição e demonstrar as tendências ideológicas de cada período, uma vez que são fatores que exercem grande influência na maneira como será exercitado o poder político e a conseqüente participação (ou falta de participação) dos brasileiros nesse processo.

Investigaremos não somente o modo como foi exercido o direito de voto – tido como a principal forma de expressão da vontade popular na democracia brasileira, mas também buscaremos as origens, no Brasil, da utilização de outros mecanismos de captação da vontade dos cidadãos.

⁸⁵ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 3. ED. Porto: Universidade Portucalense Infante D. Henrique, 2003, p. 13.

2.1. A Constituição Imperial

A 7 de setembro de 1822, o Brasil tornava-se um país independente, pelas mãos do futuro Imperador D. Pedro I, que logo iniciou uma “revolução do alto”, para equilibrar as teorias liberais que vinham da Europa e dos Estados Unidos, e a tendência absolutista que caracterizava nossa Monarquia⁸⁶. O primeiro passo era a legitimação do novo governo, com a promulgação de uma Constituição. O Imperador, entretanto, declarou perante a Assembléia Constituinte que só aceitaria a Constituição se fosse digna dele e do Brasil⁸⁷. As divergências entre o Imperador e os constituintes, em sua maioria liberais, ensejaram a dissolução da Assembléia, e a outorga da Constituição Imperial, em 1824.

O texto constitucional apresentado à Nação era muito semelhante ao texto discutido pela Constituinte dissolvida. Possuía, portanto, uma feição liberal, declarando no art. 3º ser o Império do Brasil um governo “monárquico hereditário, constitucional e representativo”⁸⁸. Coroava o princípio da separação dos Poderes, mas aqui residia a diferença primordial com relação ao projeto de Constituição analisado pelos constituintes: ao invés dos três Poderes clássicos – Judiciário, Legislativo e Executivo – havia a previsão de quatro Poderes, com a inclusão do Poder Moderador, figura destinada a abusos, já que o Poder que deveria garantir a independência dos demais estava concentrado em quem deveria exercer o Poder Executivo, o Imperador. Este será o principal fator de desequilíbrio de todo o período imperial. O texto outorgado foi enviado para aprovação pelas Câmaras municipais, “a mais importante base de representatividade do poder”⁸⁹.

Com relação aos mecanismos de exercício da democracia, a Constituição de 1824 “instituiu o sufrágio restrito, foi a que mais ostensivamente patenteou, entre nós, a dimensão classista do Estado Liberal”⁹⁰. Nas palavras de Walter Costa Porto:

⁸⁶ Cf. FAORO, Raymundo. *Os donos do poder. formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001, p. 319-320.

⁸⁷ Cf. BONAVIDES, P; PAES DE ANDRADE. *Op. cit.* p. 33.

⁸⁸ SILVA, J. A. *Op. cit.* p. 75.

⁸⁹ BONAVIDES, P; PAES DE ANDRADE. *Op. cit.* p. 87.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 107.

A Constituição de 1824 estabeleceu, em seus artigos 90 e 91, V, que ‘a massa dos cidadãos ativos’, que comporiam as Assembléias Paroquiais – e que a legislação posterior denominaria de ‘votantes’ – deveriam contar com ‘renda líquida anual de cem mil réis por bens de raiz, indústria, comércio ou empregos’. E, em seu artigo 94, I, determinara que os ‘eleitores de Província’ – que votariam, em segundo grau, nos ‘Representantes da Nação e Província’ – deveriam ter ‘renda líquida de duzentos mil réis’. Poderiam ser nomeados Deputados os eleitores que tivessem quatrocentos mil réis de renda líquida (art. 95) e para Senador, exigia-se ‘de rendimento anual por bens, indústria, comércio ou empregos, a soma de oitocentos mil réis’ (art. 45, IV).⁹¹

O voto era, portanto, censitário, o que, à época, ocorria em todo o mundo⁹². Não se tratava apenas de afastar os mais pobres – a maioria da população – do direito de escolher seus representantes e de participar do governo. O voto censitário representava também a consagração do direito de propriedade, ponto máximo da ideologia liberal. Na lição de Bonavides e Paes de Andrade:

Não era somente na forma de regular a função representativa, fazendo-a em larga parte um privilégio da burguesia em razão da maneira como organizava o sufrágio – votar e ser votado – que a Constituição do Império sem disfarce se revelava uma Carta de sustentação dos interesses do chamado terceiro estado (...) Também a propriedade ‘garantida em toda sua plenitude’ preenchia basicamente essa finalidade. Com efeito, a propriedade, ao mesmo passo que recebia proteção constitucional, era proclamada, ao lado da liberdade e da segurança individual, a base da inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos.⁹³

Além dos desafortunados, os quais estavam excluídos da titularidade de todos os direitos políticos, quem não fosse católico não poderia ser eleito Deputado nem Senador⁹⁴. O voto era permitido aos analfabetos, vindo a ser proibido a partir de 1882. O texto constitucional não proibia expressamente o voto às mulheres, mas “as condições sociais e econômicas do tempo, no entanto, não permitiam a estipulação, por lei ordinária, desse direito político à mulher, que o patriarcado absorvente limitava ao recôndito dos lares”⁹⁵.

Em 1831, devido a diversas revoltas e proclamas liberais, D. Pedro I abdicou ao trono, e com a menoridade de seu herdeiro, começa no Brasil o período regencial, mas

⁹¹ PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil: da colônia a quinta república*. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 1989, p. 97.

⁹² Cf. *Ibid.*, p. 101.

⁹³ BONAVIDES, P; PAES DE ANDRADE. *Op. cit.* p. 108.

⁹⁴ Cf. PORTO, W. C. *Op. cit.* p. 38.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 213.

o poder continuava a ser exercido pelas oligarquias. Em 1840, o golpe da maioria coloca no trono o novo Imperador, D. Pedro II. Em 1841, as eleições para a Câmara foram vencidas pelos liberais, que se utilizaram de métodos antiéticos para tanto (“eleições do cacete”), fato que introduziu o parlamentarismo no Brasil, que aqui funcionou às avessas, pois o Imperador escolhia o Primeiro-Ministro, o qual escolhia o gabinete.

Diversas leis foram promulgadas na tentativa de moralizar as eleições. Um Decreto de 1842 estabeleceu que a qualificação dos votantes e dos eleitores seria feita anteriormente às eleições, e não no momento do depósito dos votos como antes; no entanto, o poder de decidir quem poderia votar continuava nas mãos das mesas eleitorais⁹⁶. Esse Decreto, ademais, proibia o voto por procuração. Em 1846, a lei 387 estabeleceu que, devido às alterações sofridas pela moeda, as quantias necessárias para ser votante e eleitor seriam computadas em prata, o que significava que a renda deveria ser duplicada: duzentos mil réis para o votante e quatrocentos mil réis para o eleitor⁹⁷. Em 1881 foi promulgada a Lei Saraiva, que introduzia a eleição direta, eliminando a figura do votante e estabelecendo para o eleitor a renda mínima de duzentos mil réis. A mesma lei previa que os analfabetos seriam excluídos dos pleitos após 1882⁹⁸. Para Raymundo Faoro, “o temor dos conservadores estava atendido: o povo se manifestaria diretamente, mas não todo o povo, senão o apto a representar o país, pelos rendimentos, cultura e propriedade (...) Com a mudança, as eleições se fazem mais pacíficas, mas não menos falsas”⁹⁹.

O Segundo Reinado entrou em crise, abandonado pela Igreja, pelos Militares e pela camada agrária após a abolição da escravatura. Durante o período imperial, estava excluída a vontade popular como vontade do Estado, uma vez que à maioria da população era expressamente negado o direito de participar dos sufrágios. Apesar de formalmente democrático, o poder era somente exercido pelo Imperador: “na frase de Martinho Campos, ‘o direito de eleger representantes da nação’, no reinado de D. Pedro

⁹⁶ Cf. *Ibid.*, p. 58.

⁹⁷ Cf. *Ibid.*, p. 37.

⁹⁸ Cf. *Ibid.*, p. 90.

⁹⁹ FAORO, R. *Op. cit.* p. 429; 439.

II, era ‘a melhor atribuição do poder moderador’¹⁰⁰. Nesse contexto, surge a República como cura para esse e outros males, o que não se verificará, conforme veremos.

2.2. A República Velha e a democratização formal

Proclamou-se a República. As estruturas sócio-econômicas, entretanto, não se alteraram. O povo não participou da mudança de sistema, que se deu através de um golpe militar. Pelo Decreto nº 1, de 1889, o Brasil passava a ser uma República. O governo provisório foi entregue ao Mal. Deodoro da Fonseca, até que se elaborasse uma nova Constituição. Antes disso, diversos decretos foram expedidos para regulamentar a vida do país. Um deles, do dia 19 de novembro de 1889, instituiu o sufrágio universal, abolindo o censo que caracterizou o Império¹⁰¹.

A Constituição foi promulgada em 1891, “debaixo de um clima político de impaciência pela pronta reconstitucionalização do País”¹⁰². O federalismo foi o tema mais polêmico debatido na Constituinte pois, apesar da inspiração norte-americana, a Federação brasileira ainda traria a marca da centralização em torno da União. A República deveria consagrar a ideologia liberal no Brasil, corrigindo os erros absolutistas do período imperial. Entretanto, conforme o alerta de José Afonso da Silva, “faltara-lhe, porém, vinculação com a realidade do país. Por isso, não teve eficácia social, não regeu os fatos que previra, não fora cumprida”¹⁰³. O afastamento da realidade da Nação fez com que o liberalismo fosse deixado de lado, para que mais uma vez o país assistisse à ascensão política das oligarquias, pois a Constituição não conseguiu assegurar mecanismos eficazes de participação popular que disseminassem os princípios liberais.

A Constituição confirmava o Decreto nº 6, de 1889, o qual eliminava o sufrágio censitário, mantendo, porém, a restrição aos analfabetos, e o Decreto nº 200-A, de 1890, instituindo o voto universal, somente excluindo do voto

¹⁰⁰ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 6. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1991, p. 224.

¹⁰¹ Cf. BONAVIDES, P; PAES DE ANDRADE. *Op. cit.* p. 220.

¹⁰² *Ibid.*, p. 231.

¹⁰³ SILVA, J. A. *Op. cit.* p. 79.

os menores de vinte e um anos (com exceção dos casados, dos oficiais militares, dos bacharéis formados e doutores e dos clérigos de ordens sacras), os filhos de família (não sendo, como tais, considerados os maiores de 21 anos, ainda que em companhia dos pais) e os praças de pré do Exército, da Armada e dos corpos policiais (com exceção dos reformados).¹⁰⁴

Do mesmo modo que no período imperial, o voto às mulheres não era expressamente proibido pela Constituição de 1891. Nada obstante, o assunto foi muito debatido pela Assembléia Constituinte, e segundo Walter Costa Porto, “a recusa, pela Constituinte, de todas as emendas concessivas do voto à mulher, importou, para muitos, em sua exclusão definitiva do eleitorado”¹⁰⁵. Alguns entenderam de forma contrária, pois se a mulher era considerada cidadã, deveria, no silêncio da Constituição, ter o direito ao voto; no entanto, a posição mais conservadora prevaleceu.

As eleições para presidente se dariam de forma direta, por maioria absoluta de votos, exceto a primeira, e o mandato presidencial seria de quatro anos; para o Congresso, a representação seria distrital. Na primeira eleição, indireta, Deodoro da Fonseca foi eleito Presidente. Seu governo foi curto, com a grave crise gerada pela dissolução do Congresso, levando à renúncia do Presidente. O vice, Mal. Floriano Peixoto assumiu o governo contrariando a Constituição, pois deveria ter convocado novas eleições. Em 1894, foi eleito Prudente de Moraes, ganhando expressão a política que iria marcar toda a República Velha: o *coronelismo*.

O fenômeno tem origem na instituição da Guarda Nacional, em 1831, em que uma pessoa com prestígio econômico e social (geralmente proprietários rurais) recebia o comando de uma milícia¹⁰⁶. Pode ser entendido como

resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. (...) é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras. (...)

O ‘coronelismo’ pressupõe (...) a decadência do poder privado e funciona como processo de conservação do seu conteúdo residual.¹⁰⁷

¹⁰⁴ PORTO, W. C. *Op. cit.* p. 169.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 215.

¹⁰⁶ Cf. LEAL, V. N. *Op. Cit.* p. XIII.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 20; 251-252.

Como lembra Raymundo Faoro, o chefe local é alguém que conta com a estima de seus “governados”, e por isso a violência não se fazia tão necessária¹⁰⁸. Era a pessoa a quem o povo, tão distante dos reais governantes, recorria. Os coronéis providenciavam o transporte dos eleitores aos postos eleitorais, e como o voto não era necessariamente secreto, era possível controlar o candidato escolhido por eles, configurando o *voto de cabresto*. O coronelismo era sustentado pelo governo estadual, o que assegurava a eleição dos candidatos da situação¹⁰⁹. Assim, o coronelismo contribuía decisivamente para a manutenção da *política dos governadores*, inaugurada pelo Presidente Campos Sales, pela qual o governo federal apoiaria as oligarquias estaduais em troca da eleição, para o Congresso, dos candidatos oficiais.

Dentro desse contexto, o processo eleitoral era uma fraude. O poder das mesas eleitorais diminuiu a partir de 1842, como vimos, mas “até o Código Eleitoral de 1932, a composição das mesas eleitorais continuaria a ter importância fundamental, porque lhes incumbia a preciosa tarefa de apurar os votos”¹¹⁰. As atas eleitorais fabricavam eleitores, procedimento denominado *bico de pena*, e os candidatos opositores que “sobrevivessem”, ainda enfrentariam a *degola*, onde tinham seus diplomas de eleitos cassados pelas câmaras legislativas¹¹¹.

Algumas leis tentaram corrigir esse processo, mas não obtiveram êxito. A Lei Rosa e Silva, de 1904, o voto tornava-se secreto, mas havia a possibilidade de voto a descoberto¹¹². Já a Lei nº 3.139, de 1916, entregou ao Judiciário todo o processo de alistamento eleitoral, bem como reduziu as possibilidades de voto a descoberto¹¹³.

Na Primeira República brasileira, portanto, “ficava de fora do jogo o povo – isto é, o povo alfabetizado, eleitor, não envolvido nos interesses dominantes e acomodados ao pacto político republicano”¹¹⁴.

Na década de 20, o domínio das oligarquias começou a descontentar parcelas significativas da sociedade. Divergências quanto à escolha oficial do próximo

¹⁰⁸ Cf. FAORO, R. *Op. cit.* p. 714.

¹⁰⁹ Cf. LEAL, V. N. *Op. cit.*

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 220.

¹¹¹ Cf. *Ibid.*, p. 229.

¹¹² Cf. PORTO, W. C. *Op. cit.* p. 171.

¹¹³ Cf. *Idem, Ibidem*, p. 173-174.

¹¹⁴ FAORO, R. *Op. cit.* p. 680-681.

Presidente representaram o fim do *Café com Leite*, que privilegiava os Estados mais poderosos. Era o fim da República Velha, decretado pela Revolução de 1930, quando o poder foi entregue a Getúlio Vargas. Ascendiam com ele ao poder as classes médias e a nascente burguesia industrial.

2.3. 1934 e a Constituição do “pai dos pobres”

A exclusão de grande parte da sociedade da tomada de decisões foi um dos fatores que gerou a queda da Primeira República, conforme nos mostra Raymundo Faoro:

Num crescendo, cada vez mais capaz de reagir, levanta-se o protesto, em nome da legitimidade democrática, talvez, na verdade, sem a maioria, atada esta a interesses e tradições antigas. Sob a teia das eleições, mantidas por amor de preconceitos constituídos sobre o liberalismo adulterado, agitavam-se grupos sociais autônomos, não atendidos nas respostas do sistema.¹¹⁵

O novo portador das esperanças do país desde cedo pretendia cooptar as classes mais pobres: “se o nosso protecionismo favorece os industriais, em proveito da fortuna privada, corre-nos, também, o dever de acudir ao proletariado, com medidas que lhe assegurem relativo conforto e estabilidade e o amparem nas doenças como na velhice”¹¹⁶. Já se percebia o início do *populismo*, fenômeno político que se espalhou pela América Latina, e que consistia na conquista das massas pela concessão de direitos¹¹⁷.

Uma das medidas destinadas à popularização do novo regime foi a reforma profunda do sistema eleitoral vigente:

Tendo erigido a moralização do nosso sistema representativo em um dos seus máximos ideais, a revolução vitoriosa de 3 de outubro procurou cumprir a promessa com o código eleitoral, aprovado pelo decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, que instituiu o voto feminino,

¹¹⁵ Ibid., p. 737.

¹¹⁶ Ibid., p. 773.

¹¹⁷ Cf. BONAVIDES, P.; PAES DE ANDRADE. *Op. cit.* p. 272: “A precoce vocação de Getúlio para um modelo pessoal e *sui generis* de atenuação objetiva e pragmática dos conflitos decorrentes das injustiças básicas do sistema capitalista já se fazia sentir. Era a antevéspera de um populismo pragmático, escudado no carisma e amparado na política social da ditadura”.

baixou a 18 anos o limite de idade para ser eleitor e deu segurança efetiva ao sigilo do sufrágio. Sua principal inovação consistiu em confiar o alistamento, a apuração dos votos e o reconhecimento e proclamação dos eleitos à justiça eleitoral.¹¹⁸

Portanto, o Código Eleitoral trouxe significativas modificações ao processo eleitoral. O voto agora se tornava efetivamente secreto. Instituiu a representação classista nos órgãos legislativos, o que seria aperfeiçoado pela Constituição de 1934. Criou-se o ramo judiciário eleitoral, “que cercou de garantias e à qual atribuiu as funções importantíssimas de julgar da validade das eleições e proclamar os eleitos, retirando essas atribuições das assembleias políticas”¹¹⁹, fato que diminuiu sensivelmente o poder dos coronéis, já bastante comprometido com a centralização imposta por Getúlio Vargas. Com relação ao voto feminino, o Código dispunha não haver distinção de sexo para a qualificação do eleitor¹²⁰.

Apesar das importantes transformações trazidas pelo Código Eleitoral, “a Revolução de 30, como fator de saneamento definitivo do processo eleitoral, produziu mais equívocos do que propriamente soluções”¹²¹. Mais uma vez, a realidade social estava distante dos propósitos anunciados pelas autoridades. Nas palavras de Victor Nunes Leal:

O Código de 1932, aperfeiçoado pela reforma de 35, apesar dos louvores que mereceu, não punha fim à costumeira coação dos partidos oficiais. Não nos referimos à coação direta e material no dia do pleito ou no ato de votar. (...) Aludimos à coação difusa, mas efetiva, que em muitos lugares precede às eleições no interior do país; ao ambiente de insegurança adrede criado para os eleitores da oposição (...) Para esse tipo de coação não havia remédio no código...¹²²

Já com relação a uma nova Constituição, muito embora só viesse a ser promulgada em 1934, a de 1891 foi derogada pelo Decreto nº 19.398 de 1930, que instituiu o Governo Provisório de Getúlio Vargas. Após a aprovação do Código Eleitoral em 1932, Vargas marcou para o ano seguinte o início dos trabalhos da Assembleia Constituinte, mas enfrentou a Revolução Constitucionalista de 1932, em São Paulo, que

¹¹⁸ PORTO, W. C. *Op. cit.* p. 237.

¹¹⁹ SILVA, J. A. *Op. cit.* p. 81.

¹²⁰ Cf. PORTO, W. C. *Op. cit.* p. 219.

¹²¹ BONAVIDES, P; PAES DE ANDRADE. *Op. cit.* p. 270-271.

¹²² LEAL, V. N. *Op. cit.* p. 234.

exigia maior rapidez na elaboração da Constituição. A atmosfera pretensamente democrática não se revelou, contudo, durante os trabalhos da Assembléia Constituinte, passados três anos de desordem constitucional. Além da constante ameaça de dissolução, havia censura à imprensa, proibição de comícios e adversários do regime exilados.

A Constituição de 1934, inspirada pelo Estado de Bem-estar Social largamente difundido na Europa, consagrou vários direitos estranhos ao constitucionalismo clássico-individualista. Havia dispositivos acerca da ordem social e da ordem econômica, com a consolidação de direitos trabalhistas, e artigos sobre a família e a educação¹²³. No entanto, outra característica do texto constitucional era o intervencionismo na economia e nos Estados, com a centralização do governo federal e o aumento das atribuições do Poder Executivo central¹²⁴.

A Constituição de 1934, muito embora tenha confirmado os direitos previstos no Código Eleitoral, dispunha que o alistamento eleitoral não era obrigatório às mulheres, salvo se exercessem função pública remunerada¹²⁵. Ao lado da representação clássica, com os membros do Congresso eleitos pelo povo, a Constituição manteve a representação profissional ou classista, que apesar da influência fascista, foi

estruturada no bojo de uma reação às práticas defraudadoras da consulta popular na 1ª República, de um empenho em responder ao desafio das novas realidades sociais e econômicas e, ainda, em corrigir a deformada realidade federativa, procurando anular a força das bancadas dos grandes Estados.¹²⁶

O sufrágio seria universal, direto e secreto, sendo que o Presidente da República seria eleito por maioria absoluta de votos. Mas, conforme Walter Costa Porto, “à 2ª República somente assistiria uma escolha indireta, a que manteve Getúlio Vargas no poder. Em 1937 (...) o golpe de 10 de novembro interromperia a vigência da Constituição, instalando o Estado Novo”¹²⁷.

¹²³ Cf. *Ibid.*, p. 325.

¹²⁴ Cf. *Ibid.*, p. 326.

¹²⁵ Cf. PORTO, W. C. *Op. cit.* p. 219.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 224.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 241.

A Constituição social teve, portanto, uma curta duração. Intentando permanecer no poder e exercê-lo autoritariamente, o Presidente explora o receio da sociedade conservadora e simula a descoberta de um complô comunista para o controle do país (o “Plano Cohen”) e dá um golpe de Estado, dissolvendo a Câmara e o Senado e revogando a Constituição de 1934¹²⁸. Getúlio torna-se um ditador, mas as medidas populares que tomou naquele breve espaço de quatro anos serviriam de sustentáculo ao novo regime.

2.4. O Estado Novo e a Constituição de 1937

A outorga de uma nova Constituição marca o início do Estado Novo, a ditadura pessoal de Vargas, influenciada pelos regimes nazi-fascistas europeus. Trata-se de um período em que as liberdades individuais e sociais foram reprimidas em nome da “paz social”. Segundo Paulo Bonavides e Paes de Andrade:

A geração autoritária se reunia em torno de um princípio básico: a organização, naquele momento da história brasileira, e que era considerada mais importante e urgente que a participação. Esse princípio, adotado pela Constituição de 37, foi utilizado por Getúlio Vargas em seu próprio benefício, ou seja, a participação foi tão limitada que passou a ser exclusiva do Presidente, eufemismo para o que se deveria chamar propriamente de ditador.¹²⁹

A Constituição de 1937, elaborada por Francisco Campos, ficou conhecida como “polaquinha”, porque era inspirada na Carta polonesa outorgada pelo ditador polonês Pilsudski. Outras “fontes” de inspiração podem ser identificadas no fascismo de Mussolini, no nazismo de Hitler, e no corporativismo português, de onde retirou o nome do regime, Estado Novo¹³⁰. A Carta outorgada “foi a primeira que dispensou o trabalho de representação popular constituinte”¹³¹, uma vez que até mesmo a Constituição outorgada de 1824 aproveitou o projeto discutido pela Assembléia Constituinte.

A Constituição de 37 extinguiu os partidos políticos. Estabelecia eleições indiretas para a Câmara dos Deputados, para o Conselho Federal (antigo Senado) e

¹²⁸ Cf. SILVA, J. A. *Op. cit.* p. 82.

¹²⁹ BONAVIDES, P; PAES DE ANDRADE. *Op. cit.* p. 337-338.

¹³⁰ Cf. *Ibid.*, p. 345-346.

¹³¹ *Ibid.*, p. 345.

para Presidente da República, mas aquelas e estas nunca ocorreram¹³². O art. 117 dispunha não haver distinção de sexo para o eleitor, mas não continha disposição alguma sobre a obrigatoriedade do voto ou do alistamento. Apenas em 1945, o Decreto-Lei nº 7.586 obrigava ao alistamento e ao voto os cidadãos de ambos os sexos, exceto às mulheres que não trabalhassem¹³³.

Esse fato comprova a falta de interesse de Getúlio Vargas na realização de eleições. Outro indício forte de que não havia disposição para a realização dos pleitos foi a dissolução da Justiça Eleitoral, pois uma vez não existindo mais partidos políticos, não havia necessidade de juízes especializados¹³⁴. Nas palavras de Walter Costa Porto:

Uma prova da insinceridade de Getúlio Vargas ao propor a constitucionalização do país, em 1937, foi a omissão, no texto de sua Carta, de indicação de organismo a que fossem afetas a verificação e o reconhecimento dos poderes dos membros do Parlamento. Não há qualquer menção, na Constituição, à faculdade, nesse campo, que da Câmara ou do Conselho Federal, quer de uma Justiça Eleitoral, como a criada pelo Código de 1932.¹³⁵

O texto constitucional trazia, pela primeira vez no Brasil, a previsão de plebiscitos¹³⁶. Quatro eram as hipóteses. O art. 5º, parágrafo único, previa sua realização em caso de desmembramento, incorporação ou subdivisão de Estados, sendo que essa remissão à população atingida não era obrigatória; o art. 63 tratava da consulta plebiscitária para conferir poderes legislativos ao Conselho da Economia Nacional; o art. 174, §2º, determinava a realização de plebiscito no caso de rejeição de proposta legislativa feita pelo Presidente ou de projetos aprovados pela Câmara com a oposição do Presidente, sendo que tais hipóteses também não eram de remissão obrigatória¹³⁷.

Nenhuma dessas hipóteses constitucionais ocorreu. Mas o mais flagrante desrespeito à Constituição era a previsão do art. 187, que exigia a realização de um

¹³² Cf. PORTO, W. C. *Op. cit.* p. 247.

¹³³ Cf. *Ibid.*, p. 219-220.

¹³⁴ Cf. BONAVIDES, P; PAES DE ANDRADE. *Op. cit.* p. 347.

¹³⁵ PORTO, W. C. *Op. cit.* p. 250.

¹³⁶ No próximo capítulo iremos conceituar o plebiscito. Por ora, apenas citaremos as hipóteses nas quais foram previstos na história constitucional brasileira.

¹³⁷ Cf. PORTO, W. C. *Op. cit.* p. 247-248.

plebiscito para a aprovação do próprio texto constitucional. De acordo com Bonavides e Paes de Andrade, “a primeira fraude constitucional estava precisamente no dispositivo que condiciona a manutenção da Lei Maior à manifestação plebiscitária da Nação. Esta, jamais se efetivou”¹³⁸. O próprio autor da Constituição, Francisco de Campos, concebia que seu texto nunca entrou em vigor, e o mandato do Presidente, portanto, era ilegítimo¹³⁹. Comentando acerca dos plebiscitos previstos na Constituição, os autores acima citados afirmam que “mais do que técnica plebiscitária, o que a Constituição de 1937 visava com as propostas de plebiscito era o despistamento para facilitar o jogo do poder”¹⁴⁰.

Entretanto, mesmo considerado vigente, o texto constitucional não teve aplicação durante todo o Estado Novo. Segundo José Afonso da Silva, “muitos de seus dispositivos permaneceram letra morta. Houve ditadura pura e simples, com todo o Poder Executivo e Legislativo concentrado nas mãos do Presidente da República”¹⁴¹. O art. 1º da Constituição dispunha que o poder político era emanado do povo e em seu nome e seu interesse seria exercido, demonstrando a falácia do governo autoritário, ainda mais evidente tendo-se em conta o fechamento do Congresso, que não foi convocado durante todo o período ditatorial, e o exercício arbitrário do poder de legislar por parte do chefe do Executivo.

O regime autoritário e violento, no entanto, sobreviveu graças ao apoio dos industriais e do povo, em especial. Devido à promulgação de diversas leis para atender a reclames populares e mantê-lo sob controle (por exemplo, a CLT) e à intensa propaganda oficial, Getúlio conseguiu permanecer no poder até 1945. Em consonância com Raymundo Faoro, “entre o povo e o ditador só a burocracia, sem coronelismo, sem oligarquias, mas num vínculo ardente com as massas, gerando o populismo autocrático, esteio hábil para evitar o predomínio de outros grupos”¹⁴².

A entrada do Brasil na II Guerra Mundial, ao lado dos Aliados, representou o fim do modelo autoritário, pois o Exército combatia fora do país regimes semelhantes

¹³⁸ BONAVIDES, P; PAES DE ANDRADE. *Op. cit.* p. 346.

¹³⁹ Cf. PORTO, W. C. *Op. cit.* p. 248.

¹⁴⁰ BONAVIDES, P; PAES DE ANDRADE. *Op. cit.* p. 346.

¹⁴¹ SILVA, J. A. *Op. cit.* p. 83.

¹⁴² FAORO, R. *Op. cit.* p. 791.

àquele existente no país. A situação tornou-se insustentável. Uma emenda à Constituição programava eleições presidenciais para o final de 45, mas o Presidente acabou sendo afastado do governo antes disso. Paradoxalmente, Getúlio justificava o Estado Novo como uma forma de assegurar a democracia:

[visava] precisamente dar realidade ao princípio democrático segundo o qual os poderes públicos devem ser apenas órgãos de execução da vontade popular, eliminando a clássica oposição entre governantes e governados e corrigindo o desvirtuamento do sistema representativo pelos grupos partidários ou de interesses particularistas.¹⁴³

2.5. A República Nova e a redemocratização

O envio de tropas brasileiras à Europa para a derrubada do nazi-fascismo representou igualmente a derrubada do regime de Getúlio Vargas:

Com efeito, a grande contradição política consistia nisto: o Brasil fora aos campos de batalha da Itália com a Força Expedicionária derramar o sangue de seus soldados pela restauração universal dos princípios de liberdade e democracia da Carta do Atlântico e, no entanto, vivia o País internamente debaixo de um sistema de poder que era a negação mesma daqueles princípios.¹⁴⁴

Como vimos, o Presidente tentou remediar a situação, convocando eleições para aquele mesmo ano, tentando, porém, manter o sistema então vigente, com uma maior abertura à participação popular. Nesse ínterim, por meio do Decreto-Lei nº 7.586, regulamentou-se o alistamento dos eleitores e a organização dos partidos, bem como se restabeleceu a Justiça Eleitoral, com as mesmas atribuições que lhe haviam sido conferidas pelo Código Eleitoral de 1932¹⁴⁵. Essas medidas, no entanto, não foram suficientes para manter Getúlio no poder, e após o estímulo do *queremismo* por parte do governo, movimento este que consistia no apoio da população ao Presidente, Vargas foi retirado do cargo pelas Forças Armadas antes da promulgação da nova Constituição¹⁴⁶.

¹⁴³ PORTO, W. C. *Op. cit.* p. 253.

¹⁴⁴ BONAVIDES, P; PAES DE ANDRADE. *Op. cit.* p. 355.

¹⁴⁵ Cf. LEAL, V. N. *Op.cit.* p. 235.

¹⁴⁶ Cf. PORTO, W. C. *Op. cit.* p. 262.

A Assembléia Constituinte eleita pelo povo acabaria seus trabalhos no ano seguinte. Não fora, entretanto, concebida por uma Revolução, e a maior parte de seus integrantes era conservadora, apesar da participação de alguns constituintes comunistas. Dessa forma, a Constituinte estava “tranqüilizada por um trabalhismo dócil e peleguista, inclinado mais a fazer demagogia nas ruas e nas tribunas do que na redação das leis”¹⁴⁷.

Mesmo assim, os constituintes elaboraram um texto progressista, responsável pela consolidação de grande gama de direitos sociais: “em 1946, a Constituição, mais conservadora em alguns aspectos, teve contudo recuos e avanços que nada comprometeram a estrutura já formalmente implantada do Estado social brasileiro”¹⁴⁸. Percebe-se no texto constitucional a tentativa de conjugar os princípios do *Welfare State* com os princípios do Estado Liberal. Os direitos fundamentais assegurados, embora não com essa nomenclatura, representavam bem essa busca de equilíbrio entre o individualismo e o social, embora a tendência mais individualista predominasse¹⁴⁹. Sua nota característica foi o restabelecimento da democracia no Brasil.

Com relação aos dispositivos que regulavam os direitos políticos e o procedimento eleitoral, a Constituição de 1946 não diferia muito da Constituição de 1934¹⁵⁰. O sufrágio voltou a ser universal, direto e secreto¹⁵¹. Quanto ao voto feminino, ele já estava consagrado, desaparecendo do texto constitucional qualquer menção ao sexo do eleitor, considerado como tal todo brasileiro maior de dezoito anos, sendo o alistamento e o voto obrigatórios¹⁵². A principal inovação foi a reestruturação da Justiça Eleitoral, integrando-a definitivamente na estrutura do Poder Judiciário¹⁵³. Os partidos voltaram a ser legalizados, desde que possuíssem caráter nacional, para afastar as oligarquias regionais do controle do governo. O mandato presidencial passou a ser de cinco anos. Havia, ademais, a previsão de consulta plebiscitária às populações

¹⁴⁷ BONAVIDES, P. PAES DE ANDRADE. *Op. cit.* p. 402.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 417.

¹⁴⁹ *Cf. Ibid.*, p. 421.

¹⁵⁰ *Cf. PORTO, W. C. Op. cit.* p. 259.

¹⁵¹ *Cf. Id.*

¹⁵² *Cf. Ibid.*, p. 219.

¹⁵³ *Cf. LEAL, V. N. Op. cit.* p. 235.

interessadas, quando da incorporação, subdivisão e desmembramento de Estados¹⁵⁴. Em 1950, foi promulgado um novo Código Eleitoral, extinguindo o alistamento *ex officio* e modificando os cálculos da representação proporcional¹⁵⁵.

O período de vigência da nova Constituição foi marcado pelo populismo, originado ainda na ditadura de Vargas, conforme vimos acima. No ano da promulgação da nova Constituição, o Gen. Eurico Gaspar Dutra, apoiado pelos partidos getulistas, venceu as eleições presidenciais. Em 1951, Getúlio Vargas voltou a governar, dessa vez eleito democraticamente. Sua política nacionalista e trabalhista desagradou a muitos setores, que exigiam a sua renúncia. Na manhã de 24 de agosto de 1954, Vargas suicidou-se. Foi sucedido por Juscelino Kubitschek, período pós-Getúlio em que o populismo atinge seu auge. Em 1961, ocorre a renúncia do então Presidente *Jânio Quadros*, uma das figuras mais caricaturais da história política brasileira.

O país entrou em crise, somente solucionada com a posse do Vice, o esquerdista João Goulart¹⁵⁶, apesar da desaprovação dos militares. A situação foi contornada com a redução das atribuições presidenciais mediante a implementação do sistema parlamentarista no país, através da Emenda Constitucional nº 4¹⁵⁷. O presidente seria eleito pelo Congresso, por maioria absoluta de votos, e nomearia o Primeiro-Ministro e o restante do Gabinete¹⁵⁸. A mesma Emenda previa a realização de um plebiscito, posteriormente chamado de referendo, para a aprovação ou rejeição do novo sistema pela população. Em apenas dois anos, o Brasil teve três Primeiros-Ministros, demonstrando a instabilidade do governo. A crise institucional em que o país mergulhou fez com que em 1963, o então Primeiro-Ministro Hermes Lima antecipasse o plebiscito em alguns meses. A população optou pela volta do presidencialismo: “realizado o referendo, o único que o País assistiria, em janeiro de 1963, 76,97% do eleitorado responderam não à Emenda Constitucional de 2 de setembro de 1961, denominada Ato Adicional”¹⁵⁹.

¹⁵⁴ Cf. PORTO, W. C. *Op. cit.* p. 281.

¹⁵⁵ Cf. *Ibid.*, p. 270.

¹⁵⁶ Cf. *Ibid.*, p. 266.

¹⁵⁷ Cf. *Id.*

¹⁵⁸ Cf. *Ibid.*, p. 279.

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 281.

Com o aval popular, João Goulart retomaria suas atribuições presidenciais plenamente, tal como previsto na Constituição de 1946¹⁶⁰. Novamente chefe do Poder Executivo, Jango iniciou a implantação de uma série de reformas, incluindo mudanças no texto constitucional e a efetivação de plebiscitos e referendos, o que assustou as classes mais conservadoras. Esse fato, somado à sua política externa independente, ocasionou o golpe militar de 1964, mergulhando o Brasil na mais sangrenta ditadura de sua história.

2.6. Ditadura militar: os Atos Institucionais e a Constituição de 1967

Em 1º de abril de 1964, os militares tomavam o poder, apoiados por parcela considerável da sociedade, temerosa dos planos reformadores anunciados por João Goulart. A princípio, solucionada a crise, o governo deveria ser devolvido aos civis, e no início do governo militar acreditava-se nesse desfecho, pois o movimento visava apenas ao retorno à democracia, de modo a enquadrá-la com a nova realidade econômica mundial; contudo, como lembram Bonavides e Paes de Andrade, “não havia prazo para o término da intervenção”¹⁶¹. E dessa forma, o Brasil viveu por vinte anos uma ditadura militar, a exemplo de outros países da América Latina, com feridas abertas até os dias de hoje.

A primeira medida para institucionalizar o golpe de Estado foi a edição de Atos Institucionais, modificando substancialmente a Constituição vigente. Oito dias após a subida ao poder pelos militares, é decretado o AI-1, que previa a concentração de poderes no Executivo, a possibilidade de suspensão dos direitos políticos por até dez anos e a cassação de mandatos legislativos; além disso, previa eleições para Presidente da República por votação da maioria absoluta do Congresso Nacional. Após a eleição do Gen. Castelo Branco, uma Emenda Constitucional voltava ao sistema de eleições diretas, mas não foi aplicada devido à emergência do AI-2¹⁶² o qual instituiu o bipartidarismo artificial, com um partido do governo, a ARENA, e um partido de

¹⁶⁰ Cf. *Ibid.*, p. 267.

¹⁶¹ BONAVIDES, P.; PAES DE ANDRADE. *Op. cit.* p. 433.

¹⁶² Cf. PORTO, W. C. *Op. cit.* p. 299.

“oposição”, o MDB, além de estabelecer eleições indiretas para Presidente e de conferir-lhe amplos poderes legislativos e discricionariedade para dissolver o Congresso¹⁶³. O AI-3 determinava a realização de eleições indiretas para o governo dos Estados¹⁶⁴. Através do AI-4, o Presidente incumbia o Congresso da aprovação de uma nova Constituição, com “um cronograma tão rígido para a apresentação, discussão e promulgação do texto que mais parecia tratar-se da abertura de uma nova estrada rodoviária ou da construção de mais uma ponte”¹⁶⁵.

A nova Carta trazia “a institucionalização dos ‘ideais e princípios’ do movimento militar de março de 1964”¹⁶⁶. Com apenas pouco mais de um mês para analisarem o projeto enviado pelo Executivo, os deputados, transformados em constituintes ainda tiveram de enfrentar uma vigilância e um constrangimento ostensivos durante a realização de seus trabalhos¹⁶⁷. A maioria dos opositoristas ao regime já havia tido seus mandatos cassados, e portanto a oposição encontrava-se deveras enfraquecida para reagir ao autoritarismo por meio da Constituição¹⁶⁸: “o curto período que separou o envio do projeto do Governo ao Parlamento e o prazo irrecorrível de sua aprovação, tornou impossível mobilizar setores da oposição para a defesa de princípios e reivindicações que pudessem constar do novo texto”¹⁶⁹.

A Constituição de 1967 refletia uma enorme preocupação em torno da segurança nacional. Formalmente, os direitos individuais estavam assegurados, mas cabia à lei ordinária regular os limites em que poderiam ser exercidos, adequando-se à ordem social¹⁷⁰; na prática, significou a total irrelevância da proteção desses direitos para o governo, abrindo caminho para as arbitrariedades verificadas durante a ditadura militar. O texto aprovado continha uma série de atribuições ao Executivo, poderes estes

¹⁶³ Cf. BONAVIDES, P; PAES DE ANDRADE. *Op. cit.* p. 435.

¹⁶⁴ Cf. *Id.*

¹⁶⁵ *Id.*

¹⁶⁶ PORTO, W. C. *Op. cit.* p. 283.

¹⁶⁷ Cf. *Ibid.*, p. 284.

¹⁶⁸ Cf. BONAVIDES, P; PAES DE ANDRADE. *Op. cit.* p. 439.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 441.

¹⁷⁰ Cf. *Ibid.*, p. 447.

dos quais fora despojado o Legislativo, ao se permitir ampla utilização da expedição de decretos-leis e de leis delegadas¹⁷¹.

A afronta aos princípios democráticos era evidente. Nada obstante, o art. 1º do texto constitucional trazia a previsão de que o poder emanava do povo e seria exercido em seu nome. Para Bonavides e Paes de Andrade, tal dispositivo servia apenas “para esconder à opinião pública internacional a dura vivência política e institucional do Brasil”¹⁷². O anteprojeto elaborado por uma Comissão de Juristas, e ignorado pelo governo, previa sufrágio universal e direto para todos os cargos legislativos e executivos¹⁷³. A Constituição, entretanto, manteve as disposições do AI-2, consagrando eleições indiretas, por um Colégio Eleitoral, para a escolha do Presidente da República. Segundo parecer da Comissão que aprovou o texto constitucional, ele “guardava orientação conforme ao sistema social da eleição da grande maioria do povo brasileiro”¹⁷⁴, justificando a supressão da eleição direta para o cargo presidencial como um desejo dos brasileiros. Havia a previsão de consulta plebiscitária para a criação de novos municípios¹⁷⁵. A disciplina partidária foi delegada à lei posterior, mas com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, o mandato dos membros do Poder Legislativo tornou-se *imperativo*, ou seja, se o parlamentar deixasse o partido pelo qual se elegeu ou se atuasse de forma contrária àquela definida pelo órgão partidário, perderia o mandato¹⁷⁶.

Em 1968, o Presidente Costa e Silva decreta o AI – 5, o mais severo dos Atos Institucionais, que confirmava os Atos anteriores, aumentava enormemente os poderes presidenciais, permitindo a livre decretação de estado de sítio e a intervenção em Estados e Municípios, e suspendia o *habeas corpus* em caso de supressão de direitos políticos¹⁷⁷. No ano seguinte, foi decretada a Emenda Constitucional nº 1, tida por

¹⁷¹ Cf. PORTO, W. C. *Op. cit.* p. 287.

¹⁷² BONAVIDES, P; PAES DE ANDRADE. *Op. cit.* p. 440.

¹⁷³ Cf. PORTO, W. C. *Op. cit.* p. 286.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 287.

¹⁷⁵ Cf. *Ibid.*, p. 281.

¹⁷⁶ Cf. *Ibid.*, p. 303.

¹⁷⁷ Cf. BONAVIDES, P; PAES DE ANDRADE. *Op. cit.* p. 434.

muitos como uma nova Constituição, tão grandes as modificações na Carta de 1967, fortalecendo ainda mais o Poder Executivo¹⁷⁸.

Tamanho autoritarismo contribuiu decisivamente para o desinteresse da população por assuntos políticos, aumentando o número de votos em branco ou nulos¹⁷⁹. O período será sempre lembrado

[pela] violência do poder autoritário, com presos políticos sem culpa formada, torturas nos cárceres. Assassínios cometidos em todo o País sob a égide de uma doutrina de segurança que não era outra coisa senão a segurança do poder arbitrário fugindo ao debate público e à eleição do presidente da República, dos governadores e dos prefeitos.¹⁸⁰

2.7. A Constituição de 1988 e o retorno da democracia

Houve resistência às arbitrariedades dos militares durante todo o período ditatorial, mas após a edição do AI-5 as lutas se intensificaram e a ânsia pelo retorno da democracia dispersou-se pela população¹⁸¹. O Presidente, Gen. João Figueiredo, percebendo a inevitabilidade dos protestos, iniciou a reabertura do regime. Em 1984, eclode a campanha *Diretas Já*, exigindo o retorno das eleições diretas para todos os cargos¹⁸². Em 1985, é eleito pelo Colégio Eleitoral o civil opositor Tancredo Neves, apoiado pelo povo e compromissado com o retorno do País à legalidade democrática através da convocação de uma Assembleia Constituinte¹⁸³. O Presidente eleito, no entanto, falece antes de tomar posse, assumindo o Vice, José Sarney, que juntamente com o Congresso, convoca a Constituinte para o dia 1º de fevereiro de 1987, formada pelos membros do Congresso Nacional eleitos em 1986¹⁸⁴.

Os trabalhos de elaboração da nova Constituição foram acompanhados pela imprensa e pela opinião pública, e constatou-se a existência de diversos *lobbies*, como da Igreja Católica, dos evangélicos, da classe agrária, na tentativa de influenciar o novo texto constitucional; havia até mesmo um grupo de congressistas vinculados aos

¹⁷⁸ Cf. PORTO, W. C. *Op. cit.* p. 288.

¹⁷⁹ Cf. BONAVIDES, P; PAES DE ANDRADE. *Op. cit.* p. 435.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 448.

¹⁸¹ Cf. SILVA, J. A. *Op. cit.* p. 88.

¹⁸² Cf. BONAVIDES, P; PAES DE ANDRADE. *Op; cit.* p. 449.

¹⁸³ Cf. SILVA, J. A. *Op. cit.* p. 88.

¹⁸⁴ Cf. BONAVIDES, P; PAES DE ANDRADE. *Op. cit.* p. 457.

interesses do governo, o chamado *Centrão*¹⁸⁵. A maioria dos congressistas, “era conservadora e o mais fiel retrato de sua composição pode ser melhor aferido pelas votações de alguns pontos conflitantes”¹⁸⁶, por exemplo, nas discussões acerca da proteção da propriedade privada e na manutenção do sistema presidencialista de governo. Ainda assim, o desejo de instaurar uma ordem diversa daquela vivida no período da ditadura militar assegurou grandes avanços, especialmente no que se refere às garantias e direitos fundamentais. Sobre o assunto, manifestam-se Bonavides e Paes de Andrade, afirmando que “com respeito aos artigos do Título I, versando sobre direitos fundamentais, constaram da votação os seguintes resultados: 480 votos a favor, nove contra e quatro abstenções. O valor simbólico dessas votações estava à vista de todos: concretizava o primeiro passo do Plenário para a elaboração da Constituição”¹⁸⁷.

A participação popular foi intensa, devido à cobertura da imprensa e à ampla possibilidade de associações e reuniões populares. Essa participação “não resultou em adoção de propostas populares, mas o fato é que sugestões e emendas com milhões de assinaturas chegaram ao Congresso e foram submetidas à Comissão de Sistematização, permitindo-se aos indicados pelos subscritores das mesmas, o direito de palavra no Plenário”¹⁸⁸

A Constituição Cidadã dispõe em seu art. 1º, parágrafo único: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. O novo texto garante o sufrágio universal e o voto direto e secreto. Assegura ainda a participação popular através de plebiscitos, referendos e da iniciativa popular, segundo consta no art. 14. Há, ainda, outras hipóteses de consulta plebiscitária para criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios e Estados. O voto torna-se obrigatório para os maiores de dezoito anos de ambos os sexos, e é facultativo para os analfabetos, os maiores de setenta anos e aqueles que possuem entre dezesseis e dezoito anos. Estrangeiros e os conscritos no serviço militar

¹⁸⁵ Cf. *Ibid.*, p. 476.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 478.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 468.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 479-480.

obrigatório não podem se alistar. O art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias previa a realização de plebiscito, no dia 7 de setembro de 1993, para que a população escolhesse a forma (monarquia ou república) e o sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo). A consulta foi antecipada para 21 de abril de 1993, e o povo escolheu a república e o presidencialismo.

Adiante, estudaremos mais a fundo as formas de participação dos cidadãos no poder político. No próximo capítulo, analisaremos os mecanismos de democracia participativa do art. 14. No Capítulo 4, analisaremos algumas características da representação do povo em nosso País.

Capítulo 3 – Os mecanismos constitucionais de Democracia Participativa

Conforme vimos até aqui, a grande inovação da Constituição Federal de 1988, com relação à consolidação e ao aprimoramento da democracia em nosso país, foi a introdução de mecanismos por meio dos quais os cidadãos exercem o poder político, cuja titularidade lhes pertence, segundo o teor do art. 1º do texto constitucional, *supra* citado. Além de interferir no processo decisório elegendo representantes para os Poderes Legislativo e Executivo, o povo agora tem a possibilidade de participar diretamente da vida do Estado brasileiro com o exercício de direitos políticos especiais, quais sejam, o *plebiscito*, o *referendo* e a *iniciativa popular* na propositura de leis.

O instituto da representação continua a desempenhar papel fundamental no contexto democrático. Com efeito, nas sociedades contemporâneas, onde a população de um país pode facilmente ultrapassar milhões de pessoas, e nas quais o trabalho é a atividade principal da maioria dos indivíduos, é impossível pensar que os cidadãos possam estar constantemente reunidos em assembleias, deliberando e decidindo os rumos da Nação. Mas mesmo nesse contexto, a participação do povo no processo político não pode ser relegada a segundo plano, apenas no momento das eleições. Segundo Maria Victoria de Mesquita Benevides:

...a representação política – legítima e indispensável nas democracias modernas – é uma instituição deficiente para exprimir, com fidelidade, a vontade popular e a realização dos interesses do povo, na multiplicidade de suas manifestações. Esta premissa apóia-se na crescente insatisfação popular com a representação tradicional e na *consolidação de vários institutos de democracia semi-direta, em sociedades contemporâneas*, os quais funcionam como corretivos à democracia representativa.¹⁸⁹

Explicitemos, agora, os três mecanismos trazidos pela Constituição Federal, com as principais discussões acerca de sua implantação. Também iremos conjugar os trabalhos teóricos com a Lei nº 9.709 de 1998, que regulamentou o art. 14 da Constituição, a fim de analisarmos as possibilidades atuais de aplicação desses mecanismos no Brasil.

¹⁸⁹ BENEVIDES, M. V. M. *Op. cit.* p. 13.

3.1. O plebiscito

Primeiramente, para estabelecermos um norte às investigações, citemos os dispositivos constitucionais que tratam do plebiscito:

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

Art. 18. (...)

§3º Os Estados, podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma de lei.

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

XV – autorizar referendo e convocar plebiscito.

ADCT – 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.

Passemos agora à caracterização doutrinária do plebiscito, para então analisar a realidade brasileira. É importante, nesse íterim, diferenciá-lo do referendo, figura que analisaremos a seguir. Os dois institutos são comumente confundidos, pois não há unanimidade nem na doutrina nem na prática dos diferentes países quanto à distinção entre eles. Em comum, os dois mecanismos de democracia participativa têm os sujeitos ativos, que são sempre os cidadãos com capacidade eletiva, e o meio pelo qual se aferem os resultados, através de sufrágio¹⁹⁰. Com relação às diferenças entre referendo e plebiscito, de acordo com a lição de Maria Benedita M. P. Urbano:

é perfeitamente normal encontrarmos países em que as palavras se utilizam em alternativa (como parece ser o caso da Suíça), países que apenas conhecem ou utilizam uma das palavras (mundo jurídico anglo-saxônico), ou, por fim, países em que os termos são diferenciados mas com fundamento num critério puramente formal, em regra jurídico-formal (por exemplo: o referendo incidiria sobre actos legislativos, enquanto o plebiscito recairia sobre

¹⁹⁰ Cf. SGARBI, Adrian. *O referendo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 142.

actos constitucionais; o referendo é um instrumento do direito interno enquanto o plebiscito se utiliza no âmbito do direito internacional, etc.).¹⁹¹

Nossa Constituição fez opção clara por diferenciá-los, na medida em que estabelece a competência do Congresso Nacional para a convocação do plebiscito, mas o órgão pode apenas autorizar a realização do referendo; o legislador brasileiro, entretanto, através da edição da Lei nº 9.709/98, ao arrepio de toda construção doutrinária e do próprio texto constitucional, praticamente equiparou os dois mecanismos, diferenciando-os apenas superficialmente, de modo muito criticável, como veremos no Capítulo seguinte.

De acordo com Maria Victoria Benevides, etimologicamente, a palavra *plebiscito* tem origem latina – *plebis + scitum* – e significava, na Antiga República Romana, “a decisão soberana da plebe, expressa em votos”¹⁹², na assembléia denominada *concilium plebis*¹⁹³; posteriormente, o instituto seria desnaturado, servindo à legitimação de déspotas¹⁹⁴, contribuindo para a imagem antidemocrática que ainda hoje muitos países têm dele. Em alguns países europeus, o plebiscito é visto com desconfiança, porque sua prática esteve relacionada a regimes totalitários e autoritários, a exemplo do nazismo. Inclusive, na França, o mecanismo aparece como “a deturpação do referendo”¹⁹⁵.

A doutrina apresenta vários elementos distintivos. De acordo com Marcos Antônio Striquer Soares, um critério diferenciador para muitos autores é o temporal¹⁹⁶. Dessa maneira, o plebiscito seria uma consulta popular realizada antes do ato se verificar, ou antes mesmo de existir, ao passo que o referendo seria realizado após a elaboração do ato normativo. Esta conclusão, entretanto, é equivocada, pois embora o plebiscito sempre se realize antes da implementação da medida, não se deve confundir-lo com uma espécie de referendo, o prévio, que se realiza antes da elaboração da lei,

¹⁹¹ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto – configuração jurídica do referendo em Portugal*. Coimbra: Coimbra, 1998, p. 70.

¹⁹² BENEVIDES, M. V. M. *Op. cit.* p. 34.

¹⁹³ Cf. SGARBI, A. *Op. cit.* p. 104.

¹⁹⁴ Cf. BENEVIDES, M. V. M. *Op. cit.* p. 34.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 37.

¹⁹⁶ Cf. SOARES, Marcos Antônio Striquer. *O plebiscito, o referendo e o exercício do poder*. São Paulo: Insatituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1998, p. 55.

como veremos a seguir¹⁹⁷. Não serve, pois, este critério para diferenciar de forma absoluta os dois institutos.

Outro critério seria o objeto do instituto¹⁹⁸. Se a consulta popular referir-se a fatos, situações ou medidas políticas, seria plebiscito; ao revés, se se referir a um ato normativo, trata-se de referendo. Para a doutrina francesa, se a deliberação tiver como objeto a aprovação de um homem, é consulta plebiscitária, configurando referendo se for relativo a questões políticas. Um terceiro elemento diferenciador apontado pelos autores refere-se aos efeitos da consulta¹⁹⁹. Somente o resultado do referendo seria vinculante às autoridades, sendo o plebiscito uma deliberação meramente consultiva. O critério é inútil, uma vez que existem tanto plebiscitos cujos resultados são obrigatoriamente vinculantes, como referendos meramente consultivos.

Feitas essas considerações, apontaremos alguns conceitos, para depois aderirmos à definição que consideramos mais correta. Para Maria Benedita Urbano e Jair Eduardo Santana, o plebiscito estaria vinculado a questões internacionais e geográficas; todas as demais consultas populares se dariam por meio do referendo. A autora portuguesa o conceitua como “um procedimento mediante o qual são consultadas as populações de um determinado território, a propósito de transferências de soberania ou de quaisquer outras decisões susceptíveis de afectar o estatuto internacional desse território”²⁰⁰. O plebiscito, dessa maneira, deveria estar sempre previsto por um Tratado ou por uma resolução de Organização Internacional²⁰¹. Já para Jair Santana, “o plebiscito se refere, consoante sua evolução histórica nos demonstra, a consultas que possuem como objeto questões territoriais (anexação, desmembramentos, criação de unidades dentro do próprio Estado) e de autodeterminação”²⁰².

Maria Victoria Benevides, contudo, apresenta entendimento diverso. Para ela, “o plebiscito seria uma consulta ‘de caráter geral’, ou pronunciamento popular sobre

¹⁹⁷ Cf. *Ibid.*, p. 69.

¹⁹⁸ Cf. *Ibid.*, p. 56.

¹⁹⁹ Cf. SGARBI, A. *Op. cit.* p. 140.

²⁰⁰ URBANO, M. B. M. P. *Op. cit.* p. 52.

²⁰¹ Cf. *Id.*

²⁰² SANTANA, Jair Eduardo. *Democracia e cidadania: o referendo como instrumento de participação política*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 84.

fatos ou eventos (e não atos normativos) excepcionais e que, justamente por serem excepcionais – e não ‘regulares’, como para o referendo –, fogem à disciplina constitucional”²⁰³; mais adiante, afirma que a manifestação plebiscitária “concerne a qualquer tipo de questão de interesse público (como políticas governamentais) e não necessariamente de natureza jurídica, inclusive fatos ou eventos”²⁰⁴ dois seriam os critérios de diferenciação, a saber, a natureza da questão – se atos normativos ou medidas políticas – e o momento de convocação, pois o plebiscito seria sempre anterior ao ato, e o referendo, posterior²⁰⁵. Marcos Antônio Soares o define como “manifestação popular que toma uma decisão política ‘a priori’ sobre determinada medida, delimitando a competência da criação normativa”²⁰⁶, e também como “uma competência autorizada aos cidadãos para decidir sobre a inovação da ordem jurídica”²⁰⁷. Finalmente, para Adrian Sgarbi, “o plebiscito é instrumento de participação política conjugada pelo qual os eleitores decidem matérias em tese e alterações geopolíticas por ato próprio do legislativo, com possíveis repercussões indiretas na normatividade, não configurando, esta repercussão, sua decisão de fundo”²⁰⁸.

Estes últimos posicionamentos são os mais corretos, tendo-se em consideração a sistemática constitucional brasileira. Que a Constituição Federal estabelece distinção entre os dois institutos referidos, não há dúvidas, conforme vimos acima. A única experiência plebiscitária brasileira sob os auspícios do texto constitucional de 1988 encaixa-se nos conceitos acima descritos, como decisão de cunho essencialmente político, desvinculada de uma norma específica. Igualmente, pelo texto constitucional, as consultas relativas às questões geográficas também devem fazer parte do conceito, até porque representam as maiores ocorrências do instituto pelo mundo, embora uma consulta dessa natureza nunca tenha se verificado no Brasil.

Entendemos, portanto, o plebiscito como um mecanismo constitucional de democracia participativa por meio do qual os cidadãos decidem acerca de situações de

²⁰³ BENEVIDES, M. V. M. *Op. cit.* p. 35.

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 132.

²⁰⁵ Cf. *Ibid.*, p. 40.

²⁰⁶ SOARES, M. A. S. *Op. cit.* p. 74.

²⁰⁷ *Ibid.*, p. 72.

²⁰⁸ SGARBI, A. *Op. cit.* p. 162.

caráter essencialmente político ou de programas de governo, desvinculados de uma norma específica, ou de alterações no panorama geopolítico que lhe afetem diretamente, manifestações estas anteriores à consolidação da medida, e que irão nortear sua execução.

Há algumas classificações para o plebiscito²⁰⁹, muito embora elas possuam função meramente acadêmica. Exclui-se classificação pelo elemento temporal porque a consulta plebiscitária é sempre *a priori*. Quanto ao âmbito de eficácia, podem ser *internacionais*, provenientes de acordos internacionais, ou *internos*, se previstos em normas exclusivas dos Estados; se internos, podem ser *nacionais*, *estaduais* ou *municipais*, de acordo com a área e com os habitantes a serem atingidos pela decisão resultante do plebiscito. Se internacionais, podem ser *de anexação*, *de secessão* ou *de união*, segundo a modificação territorial a ser implementada²¹⁰.

Importante, dentro das classificações possíveis dos plebiscitos, perquirir acerca da obrigatoriedade de sua convocação e da vinculação do resultado dessa consulta popular. Será o plebiscito *obrigatório* quando estiver expressamente previsto em Constituição ou em lei regulamentadora que sua convocação é requisito necessário para a consecução de determinada medida. Ao revés, será *facultativo* se não houver disposição expressa nesse sentido, ficando sua convocação à discricionariedade das autoridades. No Brasil, são plebiscitos obrigatórios aqueles previstos no art. 18, §§3º e 4º, os quais se referem a questões geopolíticas envolvendo Estados-membros e Municípios, bem como o do art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, realizado em 1993. A falta de previsão para a realização de consulta plebiscitária para outras matérias importantes pode fazer do instituto letra morta, na medida em que coloca a participação da população nas mãos dos deputados e senadores, pela necessidade que um terço dos membros de qualquer das Casas proponha a convocação do plebiscito, de acordo com o art. 3º da Lei nº 9.709/98²¹¹. Ademais, corre-se o risco preconizado por Maria Victoria Benevides, de que “a prerrogativa de

²⁰⁹ Cf. SOARES, M. A. S. *Op. cit.* p. 81.

²¹⁰ Cf. URBANO, M. B. M. P. *Op. cit.* p. 54-58.

²¹¹ Cf. SALGADO, Eneida Desiree. O referendo como fase legislativa das emendas constitucionais. *A & C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte: Fórum, ano 4, n. 15, jan/mar 2004, p. 73.

convocação exclusiva dos governantes pode, efetivamente, transformar o instituto de consulta popular em consagração do poder instituído”²¹².

A questão da vinculação dos Poderes ao resultado do plebiscito, ou seja, se ele é *deliberativo* ou *consultivo*, comporta posicionamentos em ambos os sentidos. Segundo Eneida Desiree Salgado, “o plebiscito, segundo a maioria da doutrina, apresenta apenas um elemento a mais para a escolha do administrador ou do legislador”²¹³. Marcos Antônio Soares entende que a consulta plebiscitária não deve ser desprezada pelos representantes, mas que não há vinculação absoluta, não havendo meios para se obrigar o Congresso a efetivar a vontade popular²¹⁴; o plebiscito apenas “delimita o campo de competência de criação legislativa sem obrigar o legislador a um ato política positivo, ou a uma ação”²¹⁵. Adrian Sgarbi apresenta entendimento distinto: com relação ao “plebiscito para questões em tese”, ou seja, as situações referentes ao inciso I do art. 14/CF, se a matéria referir-se à soberania popular – “assuntos (...) atinentes ao conjunto de normas afetas aos direitos políticos e/ou à maneira de os exercer (p. ex.: elegibilidade e inelegibilidade, etc.), bem como à estrutura estatal (p. ex.: forma e sistema de governo, etc.) que, em última análise, dela deriva”²¹⁶ – o resultado deve ser vinculante, pois conexo ao exercício dos poderes do art. 14, *caput*; caso contrário, o resultado deve ser meramente consultivo, por não haver exigência constitucional nesse sentido. Já com relação ao plebiscito geopolítico, do art. 18, §§3º e 4º, se a resposta for positiva, o procedimento (p. ex. a criação de novo Município) deve continuar, cabendo a decisão definitiva ao Legislativo; se a resposta for negativa, de acordo com interpretação do Supremo Tribunal Federal, a decisão é vinculante e impede a continuidade do curso procedimental.²¹⁷

Defendemos que a não-vinculatividade dos Poderes ao resultado das consultas plebiscitárias desnatura completamente o instituto, na medida em que foge à função de todo mecanismo de democracia participativa: recolocar o cidadão como agente

²¹² BENEVIDES, M. V. M. *Op. cit.* p. 159.

²¹³ SALGADO, E. D. *Op. cit.* p. 73.

²¹⁴ Cf. SOARES, M. A. S. *Op. cit.* p. 72-74.

²¹⁵ *Ibid.*, p. 74.

²¹⁶ SGARBI, A. *Op. cit.* p. 154.

²¹⁷ Cf. *Ibid.*, p. 154-161. A decisão do STF citada pelo autor é a ADIn nº 733-MG.

decisório no que tange às questões políticas. Ora, como isso será possível, se o indivíduo saberá de antemão que sua opinião não será necessariamente respeitada, ainda que expresse concordância com a maioria dos cidadãos? Ainda assim, é uma posição muito tímida afirmar que o plebiscito apenas delimitaria o campo de atuação dos legisladores, impedindo a edição de leis contrárias ao resultado. Em se tratando de exercício de direito político, o meio para obrigar a observância da vontade popular é o mandado de injunção, pois a falta de atuação dos poderes públicos prejudicará o exercício de prerrogativa inerente à cidadania, nos termos do art. 5º, inciso LXXI do texto constitucional. Por outro lado, discordamos da posição de Adrian Sgarbi. O *caput* do art. 14 não faz nenhuma restrição no sentido de que apenas as matérias afeitas formalmente ao exercício da soberania popular vinculam o Poder Público. O que se depreende desse dispositivo é tão somente que o plebiscito é um modo de exercício da soberania popular. Apesar de a Lei nº 9.709/98 não dispor sobre a questão, deve-se entender que seu resultado será vinculante em todas as hipóteses não concernentes a alterações geopolíticas. Nesse caso, a lei regulamentadora previu que após a consulta, o resultado e os estudos de viabilidade serão encaminhados ao Congresso Nacional para análise. Entretanto, se a resposta for negativa, os procedimentos devem ser encerrados, prevalecendo a vontade popular.

Cabe, ainda, menção à única consulta plebiscitária em âmbito nacional após a Constituição de 1988. Trata-se do plebiscito de 1993, pelo qual o povo deveria decidir acerca da forma e do sistema de governo do País. Embora Maria Victoria de Mesquita Benevides entenda que se tratava de um referendo, por representarem uma forma de confirmação de princípios constitucionais²¹⁸, entendemos que se trata de consulta plebiscitária, pois tal manifestação representou uma decisão política que alteraria a estrutura do Estado brasileiro de então. O povo optou pela manutenção do presidencialismo e da República.

²¹⁸ Cf. BENEVIDES, M. V. M. B. *Ob. cit.* p. 40.

3.2. O referendo

Do mesmo modo como fizemos na análise do plebiscito, situaremos o referendo no plano constitucional:

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:
II – referendo

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
XV – autorizar referendo e convocar plebiscito

Como se percebe, as disposições constitucionais acerca do referendo apenas consagram sua previsão e o papel do Congresso Nacional em sua realização. O restante dos delineamentos deveria ser trazido por lei regulamentadora, porém, tal como no caso do plebiscito, isso não ocorre. Iremos pontuar melhor essa questão no Capítulo 4, mas desde já é relevante saber que a Lei nº 9.709/98 apenas introduziu o critério de distinção temporal entre plebiscito e referendo, contrariando, como já mencionamos, toda a construção doutrinária. Não estabeleceu quais os tipos de consultas são permitidos no Brasil nem sobre a obrigatoriedade da realização e vinculatividade de resultados.

Segundo Maria Victoria Benevides, “referendo vem de ad referendum e origina-se da prática, em certas localidades suíças, desde o século XV – como os cantões de Valais e Grisons –, de consultas à população para que se tornassem válidas as votações nas Assembléias Cantonais”²¹⁹. Adrian Sgarbi vê aí já uma característica essencial do referendo: “uma norma que instituição representativa propõe, e um povo soberano, que dispõe”²²⁰. Dessa forma, o referendo espalhou-se pelo mundo como um mecanismo de consulta popular. Possui larga utilização, em comparação com o plebiscito, sendo exemplos expressivos os referendos dos Estados norte-americanos, os suíços e os italianos.

Não iremos repetir aqui os diversos critérios atribuídos pela doutrina para diferenciar plebiscito e referendo, assunto debatido *supra*. Dessa forma,

²¹⁹ Ibid., p. 34.

²²⁰ SGARBI, A. *Op. cit.* p. 108.

apresentaremos alguns conceitos acerca do referendo para, em seguida, apresentarmos nossa posição. Já vimos que para Maria Benedita Urbano toda a matéria não referente a alterações geopolíticas com repercussão internacional seria passível de consulta popular referendária; pelos motivos já expostos, discordamos desta opinião.

Para Jair Eduardo Santana, referendo “é o instrumento político de participação popular que possibilita ao corpo eleitoral a manifestação positiva ou negativa, por intermédio do sufrágio, acerca das resoluções de um ou vários órgãos constituídos, seja legislativo ou seja administrativo”²²¹. Maria Victoria Benevides acredita que “tende a predominar, entre nós, a idéia de que o referendo vincula-se à deliberação sobre ato prévio dos órgãos estatais, para ratificar ou rejeitar (lei já em vigor ou projeto de lei, projeto ou norma constitucional)”²²²; somente é cabível o referendo se se tratar de atos normativos, legislativos ou constitucionais²²³. Para Marcos Antônio Soares, é uma “manifestação popular que ratifica ou rejeita uma proposta dentro do processo de criação normativa, cuja solução delimita o campo de competência das autoridades governamentais”²²⁴. Adrian Sgarbi o define como “instrumento de participação política conjugada pelo qual os eleitores decidem a sorte de uma norma ou proposição legislativa concretamente disposta, por incidência direta e como decisão de fundo, seja por deferimento pelo Congresso Nacional de pedido feito por algum dos agentes legitimados (= referendo facultativo), seja por propulsão ex lege (= referendo obrigatório)”²²⁵.

É possível observar muita semelhança em todas essas definições. Um elemento destaca-se como caracterizador do instituto do referendo: a existência de uma norma. Com efeito, a consulta referendária pressupõe a existência ou pelo menos a potencial existência de uma norma, a qual para entrar em vigor dependerá da aprovação dos cidadãos. Assim sendo, entendemos que o referendo é sempre parte do

²²¹ SANTANA, J. E. *Op. cit.* p. 78.

²²² BENEVIDES, M. V. M. *Op. cit.* p. 35.

²²³ Cf. *Ibid.*, p. 132.

²²⁴ SOARES, M. A. S. *Op. cit.* p. 62.

²²⁵ SGARBI, A. *Op. cit.* p. 161-162.

processo legislativo, representando uma fase da produção normativa²²⁶, não necessariamente a última, devido à possibilidade de referendo consultivo.

Uma definição que serve ao âmbito deste trabalho traz o referendo como um mecanismo constitucional de democracia participativa pelo qual os cidadãos interferem no processo legislativo, a fim de aprovar ou rejeitar determinada proposição normativa.

Diversas classificações são propostas acerca do referendo. Quanto ao âmbito de aplicação, pode ser *internacional*, referindo-se a (mas não decorrente de) Tratados, como a consulta acerca da Constituição Européia, ou *interno*, referentes a normas de determinado ordenamento jurídico (sendo então *nacionais*, *estaduais* ou *municipais*). Quanto aos efeitos, pode ser *constitutivo*, se o resultado determinar a existência da norma, *revocatório*, se determinar a retirada da norma do mundo jurídico, *conservativo*, se mantiver texto legal já em vigor, e *modificativo*, quando a consulta alterar texto normativo²²⁷. Quanto ao tempo de realização, o referendo pode ser *prévio*, se ocorrer antes da elaboração da norma, e *superveniente*, quando decidir acerca de norma já elaborada e dependente de uma decisão positiva para aperfeiçoar-se e entrar em vigor²²⁸. No que tange à iniciativa de propor a realização do referendo, ele pode ser *parlamentar*, *governamental* ou *popular*²²⁹. Quanto à quantidade de matérias, pode ser *uni* e *plurilegislativo*²³⁰. Pode ser *fechado*, se somente comportar as respostas sim e não, ou *de opção*, com respostas alternativas²³¹. Há, ainda, o referendo *arbitral*, destinado a resolver impasses entre o Legislativo e o Executivo.

Classificando-se o referendo de acordo com seu objeto, pode ele ser *arbitral*, *administrativo*, *legislativo*, *constitucional* ou *constituente*. O primeiro destina-se a resolver impasses entre o Legislativo e o Executivo²³². O referendo administrativo recai sobre atos da Administração Pública. O referendo legislativo refere-se à ratificação ou rejeição de leis infraconstitucionais, representando a consulta elemento essencial para

²²⁶ Adrian Sgarbi, inclusive, considera o referendo como sendo um ato complexo, formado por duas vontades distintas: a do Poder Legislativo e a popular. Cf. SGARBI, A. *Op. cit.* p. 177-178.

²²⁷ Cf. *Ibid.*, p. 243.

²²⁸ Cf. *Id.*

²²⁹ Cf. *Ibid.*, p. 243-244.

²³⁰ Cf. *Ibid.*, p. 244-245.

²³¹ Cf. SANTANA, J. E. *Op. cit.* p. 95.

²³² Cf. *Ibid.*, p. 95-96; URBANO, M. B. M. P. *Op. cit.* p. 88-89.

a formação da norma. O referendo constituinte tem lugar quando da aprovação de um novo texto constitucional pelos cidadãos, medida vinculada a imperativos de legitimidade constitucional. Por fim, o referendo constitucional é aquele destinado a reformar ou emendar a Constituição. Com relação a esta última espécie referendária, há uma discussão acerca da possibilidade, na sistemática constitucional brasileira, de se utilizar o referendo como fase essencial da aprovação de emendas constitucionais. Apesar de acreditar, como defende Eneida Salgado²³³, na grande carga de legitimidade que tal procedimento traria – sendo que também contribuiria para pôr um freio à onda de emendas que já desfiguram o texto constitucional – concordamos com Maria Victoria Benevides, no sentido de que a Constituição não trouxe expressamente o referendo como necessário à aprovação dessas emendas, e portanto não é possível se entender que isso seria possível, pois o procedimento para se emendar o texto constitucional esgota-se nos dispositivos constitucionais sobre o tema, não cabendo interpretação diversa²³⁴. Fica, entretanto, a sugestão de Eneida Salgado, propondo uma reforma constitucional justamente para incluir o cidadão nas discussões constitucionais e resgatar a soberania popular, através do referendo como fase legislativa essencial para o aperfeiçoamento de emendas constitucionais²³⁵.

Quanto à obrigatoriedade de sua convocação, será *obrigatório* o referendo se estiver previsto em Constituição sua necessidade para que uma norma entre em vigor (para Adrian Sgarbi, também quando se referir à matéria atinente à soberania constitucional²³⁶); será *facultativo* se a convocação depender da discricionariedade das autoridades²³⁷. No Brasil, a rigor, não há referendo obrigatório, porquanto o texto constitucional nada dispõe acerca disso. O art. 49 da Constituição prevê apenas que cabe ao Congresso Nacional autorizar o referendo, o que abre o leque de iniciativas de propositura. Como vimos, também podem propor referendos o Poder Executivo e a população, uma vez que o assunto não foi regulado pela Lei nº 9.709/98. Entretanto, essa lei alarga a competência do Legislativo na realização do referendo, pois no art. 3º

²³³ Cf. SALGADO, E. D. *Op. cit.*

²³⁴ Cf. BENEVIDES, M. V. M. *Op. Cit.* p. 130.

²³⁵ Cf. SALGADO, E. D. *Op. cit.* p. 75-77.

²³⁶ Cf. SGARBI, A. *Op. cit.* p. 241-242.

²³⁷ Cf. Id.; SOARES, M. A. S. *Op. cit.* p. 81; SANTANA, J. E. *Op. cit.* p. 90-91.

dispõe ser sua a competência para a convocação dos referendos, mediante decreto legislativo, sendo que a Constituição apenas lhe conferia a tarefa de autorizar a realização. Agora, cabe exclusivamente ao Congresso Nacional a análise da oportunidade e conveniência do referendo, porquanto pode não autorizar a consulta solicitada por outros legitimados, assim como pode autorizá-la e, por exemplo em casos de mudança de legislatura, não efetuar a convocação.

Com relação à vinculatividade do resultado da consulta referendária, pode o referendo ser meramente *consultivo* ou *vinculante* ou *deliberativo*. Registre-se que para alguns, não há referendo consultivo, pois o carácter de não-vinculatividade seria inerente ao plebiscito. Com relação ao tema, assim se manifesta Maria Benedita Urbano:

No primeiro caso, o carácter *deliberativo* da consulta significa que os seus efeitos são vinculativos para os órgãos representativos, que terão de respeitá-los, dando-lhes concretização. (...) Os referendos *consultivos*, por vezes também chamados pura e simplesmente de consultas populares, caracterizam-se pelo facto de que à resposta expressa pelo povo é atribuído apenas o valor de uma simples opinião, deste modo não concorrendo de forma decisiva para a formação ou destruição de qualquer acto jurídico a ser realizado pelos seus representantes.²³⁸

Para a doutrina majoritária, o referendo consultivo aconteceria antes da produção da norma, mas não haveria garantias de que a manifestação popular seria levada em consideração pelos seus representantes²³⁹, pois a eles pertence a palavra final acerca da questão. A consulta popular não traz, nessa seara, efeitos jurídicos, mas tão somente políticos²⁴⁰. Já o referendo deliberativo é sempre posterior à elaboração da norma, sendo o último requisito para sua entrada em vigor, e por essa razão o resultado da consulta vincula o legislativo. Vale a pena transcrever passagem de Marcos Antônio Soares:

Na hipótese da vinculação, podemos apresentar limitações objetivas à atuação dos representantes do povo, elas são jurídicas. (...) isto ocorre no caso do referendo deliberativo, ou seja, quando se faz a consulta ao povo somente para decidir se um projeto de lei entra ou não em vigor. Neste caso, não cabem opções políticas, pois, quando da realização da consulta, estará esgotada a possibilidade da discussão e da deliberação política, não podendo haver

²³⁸ URBANO, M. B. M. P. *Op. cit.* p. 90.

²³⁹ Cf. BENEVIDES, M. V. M. *Op. cit.* p. 134.

²⁴⁰ Cf. SOARES, M. A. S. *Op. cit.* p. 90.

qualquer alteração do projeto de lei, restando um único caminho, que é a entrada em vigor da lei ratificada, ou o arquivamento do projeto de lei, se não houver ratificação.²⁴¹

Proposta interessante, mas que traz alguns problemas em sua aplicação prática. Se o resultado do referendo consultivo for pela negativa de elaboração de determinada lei, o Legislativo poderá, mesmo assim, levar adiante o projeto, sabendo-se qual a vontade do povo, em última análise o detentor da soberania? E na situação contrária, fazendo nascer na população a expectativa de que uma norma será editada, pois essa foi sua vontade, e ela ser arquivada pelos congressistas?

Não há dúvidas de que, também quanto ao referendo, sob pena de afronta ao princípio da soberania popular, deve haver vinculação absoluta quanto ao seu resultado por parte do Poder Público. Na lição de Maria Benedita Urbano, “não se pode cotejar a atitude dos indivíduos quando se encontram, de uma forma descomprometida e livre, a responder a uma mera sondagem de opinião, com a atitude – a consciência de que o seu voto vai dotado de uma específica capacidade de influenciar ou, inclusivamente, de determinar decisivamente o futuro do país – que normalmente acompanha o exercício do voto”²⁴². Dessa forma, concordamos com Adrian Sgarbi, para quem o referendo no Brasil é sempre vinculante, havendo “obrigatoriedade dos órgãos públicos de praticar atos políticos ou político-normativos juridicamente incorporadores do conteúdo objeto das respostas referendárias”²⁴³.

O autor divide em duas situações a questão acerca da possibilidade de alteração de decisão tomada pelo povo em sede de referendo. Se a consulta for de convocação obrigatória (o que acreditamos não existir no ordenamento jurídico brasileiro, mas que para Sgarbi ocorre nas matérias atinentes à soberania popular), não pode o resultado ser alterado por lei para a qual não se preveja procedimento semelhante. Porém, se o referendo for facultativo, se a alteração for proposta na mesma legislatura que realizou a consulta popular referendária, não se poderia modificar seu resultado, pelo princípio da unidade de legislatura; se, no entanto, a proposta surgisse em legislatura distinta, juridicamente a revogação dos efeitos do

²⁴¹ SOARES, M. A. S. *Op. cit.* p. 88-89.

²⁴² URBANO, M. B. M. P. *Op. cit.* p. 91.

²⁴³ SGARBI, A. *Op. cit.* p. 169.

referendo é possível²⁴⁴. Discordamos desta posição. Para que o referendo obedeça aos ditames constitucionais e represente efetivamente um meio de participação do povo nas decisões relevantes do país, faz-se necessário que seu resultado não possa ser modificado, a menos que ocorra uma nova consulta, após tempo considerável de vigência da norma.

Com relação à experiência brasileira, começemos pelo “plebiscito” de 1963, pelo qual o Brasil, após um período parlamentarista, retornou ao presidencialismo. A consulta passou para a história brasileira como um plebiscito, pelo fato de se ter decidido acerca do sistema de governo que iria vigorar no país a partir de então, situação pretensamente semelhante à que ocorreu em 1993. Entretanto, enquanto a Constituição de 1988 expressamente propunha a opção entre parlamentarismo/presidencialismo, não era esse o teor da consulta de 1963. Com efeito, a Lei Complementar nº 2, de 1962, que convocou a deliberação popular, continha a seguinte disposição: “*A Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961, será submetida a referendium popular no dia 6 de janeiro de 1963*”²⁴⁵. Percebe-se, por conseguinte, que não se estava diretamente a escolher um sistema de governo, mas sim estava o povo a decidir pela continuidade da vigência da Emenda Constitucional que instituiu o parlamentarismo. Diante do acima exposto, houve referendo e não plebiscito.

Já com relação à consulta popular ocorrida em 2005, por meio da qual a população se manifestou acerca da proibição da comercialização de armas de fogo e munição, entendemos efetivamente ter havido referendo. Observe-se o §1º do art. 35 da Lei nº 10.826/2003: “*Este dispositivo, para entrar em vigor, dependerá de aprovação mediante referendo popular, a ser realizado em outubro de 2005*”. Tratando-se, então, de manifestação acerca de dispositivo de lei, caracteriza-se o referendo.

²⁴⁴ Cf. *Ibid.*, p. 201-210.

²⁴⁵ Cf. *Ibid.*, p. 162.

3.3. A iniciativa popular

Começemos explicitando os dispositivos constitucionais acerca da iniciativa popular na propositura de leis:

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:
III – iniciativa popular

Art. 27. (...)

§4º A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual

Art. 29. (...)

XIII – iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado.

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.

Não se confunde a figura da iniciativa popular na propositura de leis com os dois outros mecanismos já mencionados; enquanto naqueles o povo não participa da elaboração direta da lei, aqui, o processo legislativo tem início através da manifestação de vontade da população; nas palavras de Maria Benedita Urbano:

A iniciativa popular (...) é por vezes considerada o instrumento mais democrático (...) pois configurará aquele que permite uma mais extensa participação dos cidadãos; estes últimos não se limitam a aprovar ou rejeitar a actuação dos órgãos representativos (...), antes influenciam directamente essa mesma situação. (...) poderemos dizer que a iniciativa é um mecanismo através do qual um número ou percentagem de cidadãos eleitores podem apresentar aos seus representantes uma proposta articulada (iniciativa formulada) ou, tão simplesmente, um pedido de elaboração (iniciativa não formulada) de um texto jurídico, em regra legislativo ou constitucional, que pretendem seja aprovado pelos órgãos representativos competentes e, em último termo, pelos cidadãos, ou então, apenas pelos representantes ou apenas pelos cidadãos.²⁴⁶

²⁴⁶ URBANO, M. B. M. P. *Op. cit.* p. 70.

Adrian Sgarbi entende a iniciativa popular como um ato de propulsão do processo legislativo, definindo-a da seguinte maneira:

a iniciativa popular nada mais é do que tornar presente os representados, permitindo a proposta, *motu proprio*, de direito novo. Isso se faz, comumente, deferindo a certa parte ou percentagem do corpo eleitoral (função pública, portanto, mas não estatal) a possibilidade de encaminhar projeto de lei, já redigido de maneira articulada, ou, apenas, apresentar, ao Legislativo, documento com as diretrizes gerais da matéria para ser atribuída forma e conteúdo, respeitados os trâmites do processo de feitura das leis.²⁴⁷

Para Maria Victoria Benevides:

Trata-se do direito assegurado a um conjunto de cidadãos de iniciar o processo legislativo, o qual desenrola-se num órgão estatal, que é o Parlamento. As condições para o exercício desse direito – como também sua abrangência aos temas e à circunscrição eleitoral – variam de acordo com os dispositivos constitucionais e os preceitos legais. (...) por iniciativa popular legislativa entende-se sempre o mesmo mecanismo, que inclui um processo de participação complexo, desde a elaboração de um texto (das simples moções ao projeto de lei ou emenda constitucional formalmente articulados) até à votação de uma proposta, passando pelas várias fases da campanha, coleta de assinaturas e controle de constitucionalidade.²⁴⁸

Podemos conceber, então, a iniciativa popular na proposição de leis como um mecanismo constitucional de democracia participativa onde os cidadãos, reunidos em certo número ou percentagem, possuem a faculdade de apresentar ao Poder Legislativo uma proposta de lei para apreciação.

Maria Benedita Urbano apresenta algumas classificações ao mecanismo²⁴⁹. Quanto ao modo como é tratada a iniciativa popular, pode ser ela *direta* ou *indireta*. É direta quando se apresenta um projeto fechado para o órgão representativo, que não pode nele interferir, nem para aceitar nem para rejeitar, sendo-lhe facultado apenas emitir considerações acerca da proposição. Já a iniciativa popular indireta, mais comum, é aquela onde a população apresenta o projeto para ser apreciado pelo Legislativo, que irá determinar sua aceitação ou sua rejeição.²⁵⁰

Quanto ao objeto do mecanismo, a iniciativa popular pode ser *legislativa*, quando recai sobre a elaboração de uma lei, ou *constitucional*, se pretender a

²⁴⁷ SGARBI, A. *Op. cit.* p. 113-114.

²⁴⁸ BENEVIDES, M. V. M. *Op. cit.* p. 33.

²⁴⁹ Cf. URBANO, M. B. M. P. *Op. cit.* p. 73-76.

²⁵⁰ Cf. *Ibid.*, p. 76.

modificação de algum dispositivo constitucional. Aqui cabem alguns comentários, relativos à situação brasileira no que se refere ao objeto da iniciativa popular. Adrian Sgarbi apresenta correto entendimento no sentido de que não é possível à população apresentar projeto de lei referente a matérias às quais a própria Constituição determina iniciativa reservada, pois a propulsão do processo legislativo nesses casos compete a apenas um órgão; e segundo entendimento do STF, nem mesmo a convalidação do ato pelo órgão detentor da iniciativa reserva pode suprir a falta da iniciativa correta²⁵¹. A questão mais polêmica é com relação à possibilidade de iniciativa popular constitucional no Brasil. Para Eneida Salgado, “a iniciativa popular é limitada às leis ordinárias e complementares (conforme o caput do artigo 61)”²⁵². Já Adrian Sgarbi entende que a Constituição não restringiu a iniciativa popular a matérias determinadas, sendo amplo seu campo e atuação; daí adviria a autorização para que o Congresso Nacional permitisse sua utilização para matérias constitucionais²⁵³. Contudo, Maria Victoria Benevides, nossa Constituição “excluiria matéria constitucional do âmbito da iniciativa popular (art. 60)”²⁵⁴. Da mesma forma como entendemos a questão do referendo constitucional, acreditamos que no Brasil não há a possibilidade de iniciativa popular constitucional. com efeito, o *caput* do art. 61 deixa claro tratar-se de leis ordinárias e complementares, e segundo técnica legislativa mais apropriada, o disposto em parágrafos refere-se, necessariamente, ao que prevê o *caput* do dispositivo. Ademais, o art. 60 traz taxativamente o rol de legitimados para propor emenda constitucional, com o que nos posicionamos contrariamente à possibilidade de iniciativa popular para propor emendas constitucionais.

Finalmente, quanto ao método da formulação, pode a iniciativa popular ser *formulada* – ou *articulada* – ou *não formulada* – ou *genérica* –, conforme seja apresentada sob a forma de um projeto de lei ou de uma diretriz à elaboração da lei²⁵⁵. No Brasil, de acordo com o próprio texto constitucional e com o art. 13 da Lei nº

²⁵¹ Cf. SGARBI, A. *Op. cit.* p. 115-116. O acórdão citado pelo autor é a Representação nº 890-GB, de 1974.

²⁵² SALGADO, E. D. *Op. cit.* p. 71.

²⁵³ Cf. SGARBI, A. *Op. cit.* p. 115-117.

²⁵⁴ BENEVIDES, M. V. M. *Op. cit.* p. 130.

²⁵⁵ Cf. URBANO, M. B. M. P. *Op. cit.* p. 74-76.

9.709/98, somente se permite a iniciativa popular articulada, pois apenas podem ser apresentados projetos de lei ao Poder Legislativo. Cite-se oportuna crítica a esse respeito:

A exigência de um texto sob a forma de *projeto articulado* (...) pressupõe a existência de uma lei a ser votada – e, nem sempre, o objeto das medidas de deliberação popular direta é uma lei. Pode se tratar, inclusive, de proposta visando explicitamente a revogação de uma lei (...); aí, não tem sentido um projeto, pois trata-se de responder simplesmente ‘sim’ ou ‘não’ ao enunciado da lei em causa [como na hipótese de iniciativa popular para propor referendo]²⁵⁶ [É] uma evidente inadequação quando se trata de matéria altamente técnica, cuja regulação pelo legislador exige grande competência técnica.²⁵⁷

Além das razões trazidas por Maria Victoria Benevides, não se justifica a obrigatoriedade de apresentação de projeto de lei por mais um motivo: não haverá nenhuma prioridade ou privilégio para o projeto apresentado pelos cidadãos. O §2º do art. 13 da Lei nº 9.709/98 apenas prevê a impossibilidade de rejeição do projeto por vício de forma, determinando à Comissão de Redação das Câmara dos Deputados que promova a correção das impropriedades e dos erros. Afora essa previsão, segundo Eneida Salgado, o projeto de lei de iniciativa popular “não tem tratamento privilegiado em relação aos demais projetos que possa justificar seus requisitos”²⁵⁸. Uma proposta possível no sentido de se aprimorar esse mecanismo de democracia participativa é a concessão de prioridade para os projetos oriundos de iniciativa popular, no que se refere à discussão em Plenário e subsequente votação²⁵⁹. Entretanto, o melhor seria possibilitar aos cidadãos apresentar apenas diretrizes ao Parlamento, que deveria elaborar a lei respectiva de acordo com a melhor técnica legislativa.

Quanto à vinculação do legislador, entendemos, juntamente com Adrian Sgarbi, que no ordenamento jurídico brasileiro não há vinculatividade, até porque o projeto seguirá os mesmos trâmites dos demais projetos de lei, podendo, inclusive, ser rejeitado já nas Comissões da Câmara, sem chegar a ser discutido e votado; segundo o mencionado autor:

²⁵⁶ BENEVIDES, M. V. M. *Op. cit.* p. 179.

²⁵⁷ *Ibid.*, p. 84.

²⁵⁸ SALGADO, E. D. *Op. cit.* p. 71.

²⁵⁹ Cf. BENEVIDES, M. V. M. *Op. cit.* p. 169.

a iniciativa popular legislativa deverá seguir o trâmite regular para a feitura de lei nova, com todos os incidentes que uma lei possa sofrer, ou seja, a discussão, votação, sanção ou veto, promulgação e publicação. E isso, é claro, podendo ser modificada antes mesmo de ser apresentada, decorrência das discussões sobre a matéria.²⁶⁰

Se acaso existisse a possibilidade de apresentação de diretrizes desvinculadas de um projeto de lei, poderia haver a obrigatoriedade de elaboração do projeto de lei que a população quisesse ver promulgada, porque aí seria possível os deputados tornarem realidade a vontade popular de acordo com os ditames de constitucionalidade. No caso de projetos de lei apresentados prontos, alterações significativas podem significar, em verdade, a apresentação de um contra-projeto por parte do Legislativo, o que não é inapropriado, mas então não mais se tratará de iniciativa popular.

A iniciativa legislativa dos cidadãos possui uma nota característica em todos os lugares onde é exercida: é necessário que se atinja um mínimo de assinaturas para que a propositura seja possível, expresso em número fixo ou em percentagem de cidadãos. Compreende-se tal exigência para que a futura lei realmente seja expressão da vontade do povo, e não de interesses particulares e de grupos setorializados. Entretanto, uma exigência excessiva pode, ao revés, levar à inutilização do mecanismo, dificultando ou mesmo impossibilitando a propositura de leis por parte dos cidadãos. No caso brasileiro, em relação à propositura de leis no âmbito nacional, é preciso juntar assinaturas de um por cento do eleitorado nacional, eleitores estes distribuídos em cinco Estados da federação, sendo exigido, em cada um deles, a manifestação de três décimos do corpo eleitoral, segundo dicção do art. 61, §2º/CF. Nas palavras de Eneida Salgado, “a iniciativa popular brasileira exige um número absurdo de assinaturas para a propositura de um projeto de lei que seguirá os mesmos trâmites de qualquer outro”²⁶¹. Pode parecer, à primeira vista, que a exigência é razoável, mas observemos o que diz a autora citada:

De acordo com os dados referentes à eleição geral de 2002, o eleitorado nacional corresponde a 115.184.176 pessoas. Assim, para que um projeto de lei de iniciativa popular seja recebido pela Câmara de Deputados ele necessita de 1.151.842 assinaturas – e distribuídas pelo menos por cinco Estados e com o mínimo de 0,3% dos eleitores de cada um deles. Para ilustrar a

²⁶⁰ SGARBI, A. *Op. cit.* p. 154.

²⁶¹ SALGADO, E. D. *Op. cit.* p. 71.

irrazoabilidade desta exigência, ressalte-se a possibilidade de qualquer membro da Câmara dos Deputados apresentar um projeto de lei (*caput* do artigo 61 da Constituição) que seguirá os mesmos trâmites do projeto popular. Segundo os mesmos dados da eleição de 2002 (...) um deputado federal eleito por São Paulo (maior colégio eleitoral do país) representa 208.165 votos. Assim, um projeto de lei apresentado por um deputado federal paulista levaria a concordância (virtual, é claro) de seus 280.165 eleitores – 24,32% do total de assinaturas necessárias para que os eleitores, por iniciativa própria, apresentem o projeto.²⁶²

Conclui-se, desta forma, que a quantidade de assinaturas necessárias à propositura de leis por parte do corpo eleitoral é exigência desarrazoada, o que se percebe pela pouca quantidade de leis originadas da iniciativa popular. Ainda, somente entidades organizadas conseguem atingir um número tão grande de adesões a sua proposta, o que pode acarretar a defesa de interesses que não correspondem aos reais interesses do povo. Há outra imbricação nesse sistema: como garantir um controle eficaz na coleta de assinaturas e na verificação de sua autenticidade? A Lei nº 9.709/98 silencia a esse respeito.

Quanto às previsões de iniciativa popular nos Estados e Municípios, resta saber se há necessidade de se observar o disposto no art. 61, §2º/CF, ou seja, se as regras que norteiam a propositura popular de leis no âmbito nacional devem ser transpostas para os âmbitos estadual e municipal. No que tange às disposições dos Estados, não há necessidade de se efetuar essa transposição, em respeito ao princípio federativo; afinal, conforme Adrian Sgarbi, a própria Constituição delegou a matéria à lei estadual (art. 27, §4º/CF)²⁶³. Com relação aos Municípios, a situação é distinta, porquanto o próprio texto constitucional já previu que se faz necessária a adesão de cinco por cento do eleitorado municipal para a propositura, nos termos do art. 29, inciso XIII/CF.

Por causa de todas as dificuldades acima expostas, Eneida Salgado chama de *farsa* a iniciativa popular brasileira, tendo escrito que ela “apresenta, na própria Constituição, uma configuração que dificulta a realização de seu ideal democrático”²⁶⁴. Esse alerta vale para todos os demais mecanismos instituídos com a finalidade de possibilitar uma maior participação do cidadão comum no processo político. A promulgação da lei nº 9.709/98 não correspondeu às expectativas quanto à

²⁶² SALGADO, E. D. *Op. cit.* p. 71.

²⁶³ Cf. SGARBI, A. *Op. cit.* p. 189.

²⁶⁴ SALGADO, E. D. *Op. cit.* p. 71.

regulamentação do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, deixando lacunas que certamente comprometem o exercício da cidadania. É o que iremos analisar a seguir.

Capítulo 4 – Limites e possibilidades da Democracia Participativa no Brasil

É chegado o momento de debatermos a questão crucial dessa pesquisa monográfica: a efetividade dos mecanismos constitucionais de democracia participativa em nosso país. Apesar de muito festejados quando de sua consagração na Constituição de 1988, os instrumentos institucionais que deveriam assegurar a participação popular nas decisões do governo e na produção legislativa não têm no Brasil o *status* que gozam em outras sociedades do mundo. Não há nenhuma conscientização acerca de sua importância nem utilização em larga escala desses procedimentos que permitam denominar a democracia brasileira efetivamente como participativa.

No primeiro item, discorreremos sobre a crise atual da democracia representativa. Dado que concebemos os mecanismos de participação popular como um complemento – e quiçá uma alternativa – ao monopólio dos representantes “do povo” no que tange à definição dos rumos da sociedade brasileira, faz-se necessário expormos a situação do sistema representativo no Brasil.

No segundo item, apresentaremos de que forma o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na propositura de leis podem tornar-se efetivos dentro do quadro político brasileiro, buscando igualmente responder algumas das críticas mais comuns à participação popular no poder político. Em tal análise, serão considerados os dois conjuntos normativos regulamentadores desses institutos em nosso país, a Constituição Federal – onde integram o rol dos direitos políticos e, portanto, foram elevados à categoria dos direitos fundamentais – e a já citada Lei nº 9.709/98, à qual os mecanismos de democracia participativa devem grande parte de sua perda de credibilidade.

Finalmente, dentro do conceito de democracia apresentado no Capítulo 1, o terceiro item mostrará de que forma podem os mecanismos institucionais objeto deste trabalho propiciar o retorno do cidadão ao âmbito público, e que significado esse regresso pode representar para a realidade brasileira na contemporaneidade.

4.1. A crise da democracia representativa

Já discorreremos nos Capítulos precedentes acerca da insuficiência do instituto da representação política para caracterizar o regime democrático. Nesse ínterim, a Constituição Brasileira de 1988 consagrou outros mecanismos de soberania popular – plebiscito, referendo e iniciativa popular – com a finalidade de propiciar a intervenção direta da população nos assuntos relevantes à Nação.

A democracia representativa nasceu, como nota marcante de um regime político, com a ascensão do liberalismo político. Com o crescimento dos Estados, o que em princípio tornava impossível a participação direta de todo o povo na tomada de decisões, e adequando-se ao liberalismo econômico, que liberava o homem para preocupar-se unicamente com seu bem-estar particular, a eleição de representantes estava em consonância com o período do nascimento do capitalismo. De acordo com Fernando Knoerr, “começa a desenhar-se o constitucionalismo, bastando ao controle do aparato estatal a permanência da garantia de participação segundo os padrões da democracia liberal, mesmo porque esta estrutura afigurava-se bastante enxuta, suficiente contudo para o desempenho das reduzidas funções que lhe eram entregues ao desempenho”²⁶⁵.

Já observamos o pensamento de J. J. Rousseau, contrário à instituição da representação, por acreditar que ela seria uma afronta à liberdade individual e à emanção da vontade geral. Um outro pensador, igualmente considerado ícone do pensamento burguês, *Montesquieu*, divergia desse entendimento. Para ele, “como, em um Estado livre, todo homem presumivelmente possuidor de uma alma livre governa-se a si próprio, é necessário que o povo detenha o Poder Legislativo. Mas como isto é impossível nos grandes Estados e está sujeito a muitos inconvenientes nos pequenos, é preciso que o povo faça por meio de representantes o que não pode fazer diretamente (De l’esprit des lois, XI, 6)”²⁶⁶.

²⁶⁵ KNOERR, Fernando Gustavo. Representação política e globalização. In: FONSECA, Ricardo Marcelo (org.). *Repensando a Teoria do Estado*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 164.

²⁶⁶ *Apud* BENEVIDES, M. V. M. *Op. cit.* p. 50.

As Revoluções Burguesas – Francesa, Americana e até mesmo a Inglesa – foram as propulsoras da representação moderna. Para o Abade Sieyès, “a nação é uma associação de homens que vivem sob uma lei comum e cuja posição é representada por uma e a mesma assembléia legislativa; a legislação atua pela vontade geral representativamente formada: a legislação deixa de ser democrática e passa a tornar-se apenas representativa”²⁶⁷. Em comentário acerca do nascente federalismo norte-americano, Hannah Arendt escreveu:

Sua [dos fundadores] atenção maior estava voltada para o mais embaraçoso de todos os seus problemas imediatos, a questão da representação, e isso a tal ponto que eles vieram a definir as repúblicas em termos de governo representativo, distinguindo-as, portanto, das democracias. (...) a representação era entendida como um mero substitutivo para a ação política direta, através do próprio povo, e os representantes por ele eleitos deviam agir de acordo com as instruções recebidas de seus eleitores, ao invés de exercer suas funções em consonância com suas próprias opiniões, que poderiam ser formadas no decorrer do processo. entretanto, os fundadores, ao contrário dos representantes eleitos nos tempos coloniais, devem ter sido os primeiros a reconhecer como essa teoria estava divorciada da realidade. (...) Portanto, eles podiam acolher favoravelmente, se bem que não inteiramente sem apreensão, a proposta de Benjamin Rush sobre a nova e perigosa doutrina de que, embora ‘todo poder emane do povo, ele o detém apenas nos dias de eleições. Depois disso, ele se torna propriedade dos governantes’.²⁶⁸

O instituto da representação, portanto, nos moldes como o concebemos hoje, apesar de estar ligado a uma manifestação da vontade popular, logo se tornou uma escolha dentre alguns indivíduos para que estes decidam as diretrizes políticas do País segundo sua consciência, sem a necessária consulta ou correspondência com a vontade do povo; tem-se uma representação livre, pautada pelos interesses do Estado (pelo menos em tese) e não dos eleitores²⁶⁹.

Atualmente, podemos conceituar a representação política, idealmente falando, como:

Uma relação entre o conjunto dos cidadãos que integram uma comunidade política nacional e os seus representantes, na qual os primeiros, enquanto comitentes e constituintes, autorizam os últimos a tomarem as decisões que obrigam em comum e universalmente a todos, nelas consentindo por antecipação e assumindo, cada um, todas as conseqüências normativas derivadas das decisões do corpo de representantes como se as tivesse efetiva e pessoalmente

²⁶⁷ *Apud* FIGUEIREDO, M. *Op. cit.* p. 125.

²⁶⁸ ARENDT, H. *Da Revolução*. p. 188-189.

²⁶⁹ Cf. FIGUEIREDO, M. *Op. cit.* p. 126.

adotado, e na qual, por outro lado, cada um dos representantes se obriga a tornar efetivos, no corpo legislativo, ao mesmo tempo os valores fundamentais e comuns da ordem política e as concepções particulares acerca do interesse e do bem públicos daquele conjunto especial de constituintes que, com sua confiança, concorreram para a consecução de seu mandato.²⁷⁰

De acordo com José Afonso da Silva, o mandato representativo, nos dias de hoje, é geral, livre e irrevogável²⁷¹. É geral porque aquele que for eleito não irá apenas representar quem o elegeu, mas todas as pessoas que vivem no território onde irá atuar. É livre justamente pela ausência de vinculação a seus eleitores, além de igualmente não ser preciso prestar contas de suas decisões e de seus votos ao povo. Finalmente, é irrevogável, pois, à exceção das hipóteses constitucionais, não há possibilidade de perda do mandato por descumprimento de promessas de campanha ou por votações contrárias aos interesses do eleitorado. De modo que, consoante Paulo Bonavides, “o comportamento político do representante, seus atos, seus votos, sua vontade são imputáveis à nação soberana”²⁷².

Não vigora mais na atualidade, conforme exposto logo acima, o mandato imperativo puro, segundo o qual a vontade dos representantes deveria corresponder fielmente à vontade dos representados; é representação “que transforma o eleito em simples depositário da confiança do eleitor e que ‘juridicamente’ equivale a um acordo de vontades ou a um contrato entre o eleito e o eleitor e ‘politicamente’ ao reconhecimento da supremacia permanente do corpo eleitoral”²⁷³.

No Brasil, vigora o mandato essencialmente representativo, sem mecanismos “fortes”²⁷⁴ de controle dos Poderes Legislativo e Executivo. O Presidente da República, os Governadores e os Prefeitos são eleitos por meio do princípio majoritário em dois turnos – em caso de não haver vitória por maioria absoluta de votos no primeiro turno – assim como os Senadores – aqui sem a previsão de um segundo turno. Já deputados estaduais e federais e vereadores são eleitos pelo sistema proporcional em turno único. José A. G. Tavares assim descreve o sistema eleitoral brasileiro:

²⁷⁰ TAVARES, José Antônio Guiste. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teorias, instituições, estratégias*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994, p. 33.

²⁷¹ Cf. SILVA, J. A. *Op. cit.* p. 139.

²⁷² BONAVIDES, P. *Ciência...* p. 260.

²⁷³ *Ibid.*, p. 262.

²⁷⁴ Na feliz expressão de Eduardo Dutra Aydos.

[no Brasil] os partidos não propõem listas, mas candidaturas individuais múltiplas, dentre as quais os eleitores elegem uma única, somando-se os votos dos candidatos individuais de um mesmo partido para definir o cociente partidário e transferindo-se os votos que excederam o cociente eleitoral, dos candidatos já eleitos, bem como os votos dos candidatos que não lograram o cociente eleitoral, para os demais candidatos do mesmo partido ou, se for o caso, da mesma coalizão de partidos.²⁷⁵

Não são permitidas candidaturas avulsas no sistema brasileiro. Por essa razão, diz-se que há uma “democracia de partidos”. Hans Kelsen já apresentava o novo perfil dos partidos políticos nos regimes democráticos a partir do século XX:

A moderna democracia funda-se inteiramente nos partidos políticos, cuja importância será tanto maior quanto maior for a aplicação encontrada pelo princípio democrático. Em consequência dessa circunstância, é possível conceber as tendências – até agora débeis – a dar uma base constitucional aos partidos políticos, a dar-lhes um estatuto jurídico que corresponda ao papel que exercem há muito tempo na prática: o de órgãos de formação da vontade do Estado.²⁷⁶

José A. G. Tavares vai além, e crê que efetivamente os partidos políticos são os únicos meios capazes de canalizar a opinião das massas e viabilizá-las na forma de políticas públicas através da representação: “os partidos modernos constituem-se, assim, por definição, em organizações que detêm o monopólio da política: no pluripartidarismo alguns partidos compartilham o monopólio da possibilidade de ocupar o governo, com exclusividade ou por via de coalizão, tornando-se oligopólico o mercado político”.²⁷⁷

O sistema representativo, contudo, dá claros sinais de esgotamento. A sociedade perdeu a confiança nos políticos que elege, pois não há nenhum tipo de controle acerca do respeito à vontade popular, sem mencionar as tão faladas denúncias de corrupção. A população sente que os políticos – e o que é mais grave, a política em si – são desnecessários, e que pretendem apenas galgar cargos e posições, sem se importar com os reclames populares. Nas sábias palavras de Zygmunt Bauman, “as mudanças de governo – até de ‘campo político’ – não são um divisor de águas, mas no máximo uma ondulação na superfície de um rio a correr sem parar, monotonamente,

²⁷⁵ TAVARES, J. A. G. *Op. cit.* p. 137.

²⁷⁶ KELSEN, H. *Op. cit.* p. 39.

²⁷⁷ TAVARES, J. A. G. *Op. cit.* p. 265.

com sombria determinação, em seu leito, levado por seu próprio ímpeto”²⁷⁸. Paulo Bonavides caracteriza essa descrença como uma grave crise política e institucional, decorrente do divórcio entre a realidade do país e seus representantes, crise esta que envolve tanto os partidos políticos quanto o Poder Legislativo nacional²⁷⁹. A incredulidade do cidadão em seus (pretensos) representantes é uma das razões pelas quais se assiste hoje à hipertrofia do Executivo, que se mostra à população como uma resposta eficaz e rápida a alguns dos reclames sociais, por meio da recuperação de poderes normativos, ou seja, pela edição de Medidas Provisórias²⁸⁰. Nas palavras do constitucionalista cearense:

A par das relutâncias do Poder Central em admitir a gigantesca crise que se abate sobre o Brasil, é de notar, por igual, a falência representativa do sistema representativo. Sua certidão de óbito na gestação de um Estado democrático e social de Direito desde muito se acha lavrada em 4.045 medidas provisórias, editadas ou expedidas a partir da instalação do regime federativo e constitucional de 1988, bem como em 649 projetos de Emenda Constitucional que ora tramitam nas duas Casas do Congresso.²⁸¹

A falta de identidade da população com os representantes possui forte ligação com as características do mandato representativo, o qual, para José Afonso da Silva, “não será um governo de expressão da vontade popular, desde que os atos de governo se realizam com base na vontade autônoma do representante”²⁸². Em nosso país, vê-se claramente a separação entre a vontade e os interesses do povo e os atos dos representantes, muitos dos quais estão empenhados somente na defesa de interesses particulares²⁸³. A concepção de mandato imperativo, nesse ínterim, retorna à discussão na sociedade, não com as mesmas características de quando surgiu, assemelhando-se a um contrato de mandato civil, mas como “instrumento de autenticação da vontade democrática”²⁸⁴. Muitos defendem o retorno da imperatividade do mandato, traduzido

²⁷⁸ BAUMAN, Z. *Op. cit.* p. 12.

²⁷⁹ Cf. BONAVIDES, P. *Um novo conceito...* p. 972.

²⁸⁰ Cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira. A democracia e suas dificuldades contemporâneas. *Revista de informação legislativa*. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, n. 137, jan/mas 1998, p. 259.

²⁸¹ BONAVIDES, P. *Teoria Constitucional...* p. 92.

²⁸² SILVA, J. A. *Op. cit.* p. 139-140.

²⁸³ Cf. KNOERR, F. G. *Op. cit.* p. 170.

²⁸⁴ BONAVIDES, P. *Ciência...* p. 263.

como fidelidade partidária²⁸⁵, para assegurar um mínimo de controle à atividade do representante, que pelo menos deverá obedecer às diretrizes do Partido pelo qual fora eleito. Há, contudo, quem se oponha a esta “solução”, entendendo a fidelidade como uma afronta à liberdade do mandatário, que deverá submeter-se aos interesses da cúpula partidária²⁸⁶. Eduardo Dutra Aydos apresenta proposta distinta. Para ele, a periodicidade das eleições, único meio que possui o povo para negar o direito de representá-lo a certos indivíduos, é um critério fraco de aferição de responsabilidade do mandatário. Ao revés, ele propõe o *recall* e o voto de desconfiança como critérios fortes, e traz como solução ideal para a situação brasileira o *ostracismo*, que seria “uma interdição legítima ao exercício de mandatos futuros a quem se demonstrou inconveniente na gestão da coisa pública”²⁸⁷. Paulo Bonavides também sugere o uso de instrumentos participativos para o controle e a aferição de legitimidade dos atos dos representantes. O *recall* norte-americano – que é a revogação do mandato antes de seu término natural por manifestação de parcela do eleitorado – e o *Abberufungsrecht* suíço – ou seja, a revogação coletiva dos mandatos em uma assembléia – são sugeridos como formas eficazes de controle da representação, representando, em verdade, instrumentos de democracia semidireta ou participativa, na acepção que aqui adotamos.²⁸⁸

A nosso ver, esse é o caminho. A resposta às questões levantadas por Adrian Sgarbi – “que fazer (...) com a eventual desassociação de vontades entre representantes e representados, com as câmaras divorciadas da opinião pública ou esquecidas dos interesses gerais? Que fazer com respeito à insuficiência dos partidos como canais únicos a absorver ou mediar institucionalmente a sociedade e o Estado?”²⁸⁹ – encontra amparo na utilização dos mecanismos constitucionais de democracia participativa. Afinal, no dizer de David Held, “se as pessoas conhecerem as oportunidades existentes para a participação efetiva nas decisões, elas provavelmente

²⁸⁵ Cf. SILVA, J. A. *Op. cit.* p. 140; SALGADO, E. D. *Op. cit.* p. 55.

²⁸⁶ Cf. KNOERR, F. G. *Op. cit.* p. 173 *et seq.*

²⁸⁷ AYDOS, Eduardo Dutra. Sobre o princípio republicano da responsabilidade política: ostracismo e democracia. In: BAQUEIRO, Marcelo (org.). *Brasil: eleições, transição e opinião pública*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1995, p. 45.

²⁸⁸ Cf. BONAVIDES, P. *Ciência...* p. 262-264.

²⁸⁹ SGARBI, A. *Op. cit.* p. 88.

acreditarão que a participação vale a pena, provavelmente participarão ativamente”²⁹⁰. Essa perspectiva apresentaremos no item a seguir.

4.2. A concretização da Democracia Participativa no Brasil

Conforme temos defendido até aqui, o momento em que vivemos expressa uma profunda descrença da população com relação aos políticos, levando a uma crise na concepção de democracia representativa, e, o que é mais alarmante, ao desprezo pela própria Política. A Democracia Participativa aparece como uma alternativa a esse modelo, que não responde mais – se é que alguma vez respondeu – aos reais anseios da população. Na sábia lição de Maria Victoria Benevides:

...[a] relação autoritária entre governantes e governados (...) tem provocado várias conseqüências negativas, desde a indiferença até a franca hostilidade do povo para com os políticos, em geral, e para os governantes, em particular. A institucionalização de práticas de participação popular tem o apreciável mérito de corrigir essa involução do regime democrático, permitindo que o povo passe a se interessar diretamente pelos assuntos que lhe dizem respeito e, sobretudo, a se manter informado sobre os acontecimentos de interesse nacional.²⁹¹

A participação do povo na condução dos assuntos públicos significa a retomada, por parte dos integrantes de um corpo político, de um conceito amplo de cidadania, a qual se manifesta não mais apenas a cada dois anos, no momento das eleições dos representantes, mas em todas as decisões substanciais para os rumos do país. Essas formas institucionais de participação popular constituem a denominada *cidadania ativa*, formando esse “*status activae civitatis*, um verdadeiro novo *status* do cidadão”²⁹². Segundo Maria Benedita Urbano, os mecanismos de participação popular direta representam um novo padrão aferidor da maturidade democrática de um Estado, substituindo a consagração do sufrágio universal nesse papel²⁹³.

Entretanto, apesar de muito festejados quando de sua previsão na Lei Maior de 1988, os mecanismos constitucionais de democracia participativa não se efetivaram na

²⁹⁰ HELD, David. *Op. cit.* p. 268: “if people know opportunities exist for effective participation in decision-making, they are likely to believe participation is worthwhile, likely to participate actively”.

²⁹¹ BENEVIDES, M. V. M. *Op. cit.* p. 196.

²⁹² SGARBI, A. *Op. cit.* p. 89.

²⁹³ Cf. URBANO, M. B. M. P. *Op. cit.* p. 45.

sociedade brasileira como meios de influência direta na formação da vontade política do Estado, pois “a realidade demonstra não ter havido quebra significativa na inexistência do exercício efetivo de práticas democráticas, sintoma do qual padece o Estado brasileiro desde o Império até os dias atuais”²⁹⁴. Assistimos, em nível nacional, à promulgação de poucas leis de iniciativa popular e a apenas duas experiências de consultas populares na vigência da Constituição Federal de 1988, o plebiscito de 1993 e o referendo de 2004, que, embora tenham dado ensejo à discussão das temáticas acerca das quais as consultas se referiam, não serviram para conscientizar a sociedade da importância de intervir nas decisões fundamentais da Nação.

Já em 1991, Maria Victoria Benevides afirmava que o bloqueio à participação do povo nos assuntos políticos têm as seguintes causas:

...a exclusividade da convocação de consultas nas mãos dos poderes constituídos; o rígido controle de constitucionalidade; a supremacia do Legislativo, através do poder incontrastável de maioria parlamentar; a inflexibilidade na definição de prazos e de elevado número de assinaturas para o encaminhamento de propostas de referendo ou de iniciativa popular.²⁹⁵

Apesar da previsão constitucional de regulamentação desses institutos participativos por lei, durante 10 anos não foi editado nenhum instrumento normativo para atender à determinação da Constituição. Em comentário a essa omissão legislativa, Paulo Bonavides assevera que:

O art. 14 da Constituição de 1998 constitui parte da espinha-dorsal de nosso sistema de organização política, que assenta sobre duas dimensões: uma representativa, a única de funcionamento normal desde a promulgação da Lei Maior, há cerca de uma década; outra, democrática direta; ambas positivamente previstas e expressas no art. 1º do Estatuto Fundamental da República Federativa do Brasil. a última ficou (...) sujeita ao bloqueio da reserva legal do sobredito art. 14, reserva que tem sido o instrumento das elites conservadoras, temerosas do governo popular direto, para refrear a expressão de uma presença mais ativa e imediata do corpo da cidadania na formação da vontade governativa.²⁹⁶

Em 1998, vem a lume a Lei Afonso Arinos, no intuito de regulamentar o art. 14 da Constituição, definindo o modo pelo qual os direitos políticos de participação popular

²⁹⁴ SANTANA, J. E. *Op. cit.* p. 114.

²⁹⁵ BENEVIDES, M. V. M. *Op. cit.* p. 157.

²⁹⁶ BONAVIDES, P. *Teoria Constitucional...* p. 117.

contidos nesse dispositivo constitucional devem ser exercidos. A citada Lei representa verdadeira afronta ao princípio da soberania popular, conforme já mencionamos no Capítulo precedente, deixando os mecanismos de democracia participativa extremamente suscetíveis à vontade dos representantes, justamente aqueles que deveriam, com a implantação desses mecanismos, perder a exclusividade nas decisões políticas relevantes. Com efeito, a Lei 9.709/98 acaba por dificultar a implantação dos institutos participativos, restringindo ainda mais as possibilidades de aplicação prática desses mecanismos, que já não foram previstos em sua plenitude pelo texto constitucional. As disposições contidas na Lei frustraram as expectativas daqueles que pretendiam ver nos institutos a solução de alguns dos males inerentes à democracia brasileira.

Analisaremos agora alguns dispositivos da Lei 9.709/98, no intuito de demonstrar os dois vícios insanáveis da Lei: sua inconstitucionalidade material e suas lacunas, não passíveis de analogia com qualquer outra norma de nosso ordenamento jurídico, podendo levar à impossibilidade de exercício de direito fundamental.

Mencionemos, primeiramente, o art. 2º, que define plebiscito e referendo:

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.

Pela leitura do artigo em apreço, percebe-se que a única distinção que a Lei estabelece para os dois mecanismos é o critério temporal: o plebiscito seria uma consulta à população a se realizar antes da elaboração do ato legislativo ou administrativo; já o referendo é convocado após a elaboração do ato, para ratificá-lo ou rejeitá-lo. Não é essa diferenciação simplista, contudo, a distinção que a Constituição estabelece entre os dois institutos.

Em primeiro lugar, o constituinte não iria utilizar dois incisos diferentes para dispor acerca de um mesmo instituto, apenas com o momento de sua utilização como critério diferenciador. Ademais, e mais importante, em uma interpretação sistemática do

texto constitucional, é possível perceber que as hipóteses de plebiscito obrigatório ali previstas não se encaixam na definição trazida pelo art. 2ª da Lei 9.709/98. O plebiscito geopolítico, previsto pelo art. 18 da Constituição, e a consulta do art. 2º do ADCT constituem formas de manifestação popular acerca de eventos que definirão a estrutura político-institucional a ser adotada, dependendo do resultado da consulta. Não há aqui nenhuma norma envolvida, mas sim situações que fogem ao âmbito estritamente normativo. Sendo assim, a lei infraconstitucional modificou o tratamento constitucional dado aos dois mecanismos, e portanto deve ser reconhecida sua inconstitucionalidade nesse aspecto.

Outro dispositivo fulminado pela inconstitucionalidade é o art. 3º da mencionada lei, *verbis*:

Art. 3º. Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do §3º do art. 18 da Constituição Federal, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta Lei.

Ora, o dispositivo prevê que a convocação tanto do plebiscito quanto do referendo serão realizadas pelo Congresso Nacional, em nova afronta à Constituição, que em seu art. 49, XV, dispõe que ao Congresso cabe convocar o plebiscito, porém apenas pode autorizar o referendo. A convocação caberia a outros legitimados, como a própria população, conforme explicitamos no Capítulo anterior. Agora, o Congresso Nacional possui poderes ampliados com relação ao referendo, dando margem à restrição da utilização do instrumento, restringindo em demasia o exercício de um direito fundamental. A seguinte situação pode ocorrer, em clara contradição com a vontade da Constituição: a consulta referendária pode ser convocada durante uma legislatura e não ser autorizada pela legislatura seguinte, sujeitando o referendo ao *lobby* congressional. Aliás, esse fato já ocorre, pois o mesmo dispositivo exige que a consulta seja proposta por no mínimo um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

Com relação à iniciativa popular, conforme tratamos acima, a Lei não prevê nenhum privilégio aos projetos propulsionados pelo povo, sendo que eles apenas não

podem ser rejeitados por vício de forma, mas não há nenhuma previsão que obrigue as Casas Congressuais a apreciarem o projeto, que pode ser sistematicamente rejeitado nas comissões da Câmara e do Senado.

A Lei nº 9.709/98, ainda, peca pela omissão de temáticas importantes que se esperava fossem ser reguladas por elas. Exemplificando, não especificou quais as espécies de plebiscito e referendo podem ser convocadas em nosso país. Não previu, ademais, a vinculação do resultado das consultas populares, o que, juntamente com a lacuna acima citada, pode levar à realização de plebiscitos e referendos meramente consultivos, contribuindo para a deslegitimação dos mecanismos de democracia participativa. Além disso, não trouxe a previsão de consultas obrigatórias, ou seja, mudanças estruturais e hipóteses legislativas que não poderiam ocorrer sem a convocação de plebiscito e referendo, respectivamente, fato este que contribuiria sobremaneira para que a população acreditasse em sua capacidade de influenciar o Poder Público, como ansiava a doutrina especializada.

Observados esses aspectos, conclui-se que ocorreu uma diminuição significativa nas possibilidades de exercício desses direitos políticos. Ora, uma vez que tais direitos fazem parte do rol de direitos e garantias fundamentais insertos no texto constitucional, opera-se, em verdade, uma restrição a direitos fundamentais que, por si só, já leva à inconstitucionalidade. Nas palavras de Bonavides:

Com efeito, os mecanismos populares de intervenção imediata desaparecem da cena política, anulados e bloqueados, primeiro, pela omissão do legislador que lhe retardava a disciplina normativa, segundo, pelo teor restritivo de seu espaço participativo. Ficou este espaço deveras diminuído e estreitado na lei integrativa, criando-se, de conseguinte, uma palpável inconstitucionalidade material, atentatória do art. 1º da Constituição, por violar o espírito da democracia e da participação direta.²⁹⁷

Participações esporádicas, apenas para conferir uma feição mais democrática ao governo, não contribuem em nada para resgatar aquele sentimento de real interferência nos assuntos importantes do Estado, que tanto frisamos no Capítulo 1. Há aqui afronta clara ao princípio democrático, que impõe a participação popular direta nos negócios públicos, o que não subsiste com as restrições e omissões da Lei nº 9.709/98.

²⁹⁷ Ibid., p. 94.

E nem se diga que pode haver nova regulamentação em cada consulta a ser realizada, pois sequer alguns dos delineamentos mais essenciais foram previstos. Ademais, não se pode relegar direitos fundamentais à regulamentação casuística. A Lei regulamentadora, portanto, deve ser declarada inconstitucional, por todas as razões acima expostas, especialmente por ferir de modo insanável dois dispositivos constitucionais, os arts. 1º e 14. Mais uma vez, contamos com a sábia lição do constitucionalista cearense:

Do ponto de vista formal, resguardou-se a legalidade. Mas do ponto de vista material (...) o problema subsiste, porquanto a fragilidade e insuficiência dos conteúdos participativos da lei em tela certificam manifesta ofensa ao princípio da legitimidade, tendo-se em vista que o legislador sufocou e invalidou o desígnio constituinte de fazer do povo, no exercício da democracia direta, a peça chave do regime, qual se infere da interpretação da letra e do espírito principiológico que move o parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal. Como faz falta, pois, entre nós, um controle material de constitucionalidade à luz da Nova Hermenêutica.²⁹⁸

Se as coisas permanecerem como estão, os mecanismos constitucionais de democracia participativa correm o risco de se tornarem letra morta, desacreditados pela população e ignorados pelos governantes, a elite conservadora de que fala Bonavides.

Várias justificativas são apresentadas para as atitudes antidemocráticas por parte de nossos representantes: a incompetência da população para tomar decisões importantes para o futuro do País; a diminuição da competência dos Poderes Legislativo e Executivo; o excesso de convocações, muitas vezes sobre questões sem maior importância, que poderia ensejar o enfado do povo em comparecer aos locais de manifestação; a ascensão da demagogia, com o retorno de regimes populistas; a afirmação de que esses mecanismos só funcionam em países com grande tradição democrática; a lentidão no processo de tomada de decisões, pela necessidade de procedimentos seguros de aferição da vontade popular; dentre outros.²⁹⁹

As críticas, no entanto, não atingem a principal função atribuída aos mecanismos de participação popular, institucionais ou não: tornar possível a cada cidadão interferir nos rumos de seu País e, em última análise, de sua própria vida.

²⁹⁸ Ibid., p. 108.

²⁹⁹ Cf. BONAVIDES, P. *Ciência...*, p. 286; BENEVIDES, M. V. M. *Op. cit.* p. 11; 46-47.

Diante dessa premissa, é possível rebater todas essas críticas. Não se pode restringir ou impedir o exercício de um direito porque se acredita que ele pode levar à legitimação de regimes autoritários, uma vez que os meios de controle judicial da conformidade dos atos com o regime democrático se fazem presentes também no que tange aos mecanismos participativos. A lentidão ou a carestia desses procedimentos igualmente não pode servir de empecilho para a adoção freqüente desses instrumentos, afinal, o procedimento para a elaboração de uma lei não é menos lento, assim como não envolve custos baixos. Não se pode pretender atender às metas fiscais restringindo um direito fundamental! Quanto à incompetência do povo para as questões complexas que envolvem os negócios públicos, sempre se deve lembrar que os representantes podem ser tão ou mais despreparados para certos assuntos. Ao povo cabe decidir sobre aspectos políticos, sendo que a partir da manifestação popular é que os aspectos técnicos devem ser buscados. Cabe aqui, inclusive, a crítica à normatização constitucional acerca da iniciativa popular, que apenas permite a propositura de projetos de lei, o que obviamente envolve grande conhecimento técnico. Nesse ínterim, também se objeta as proposições desarrazoadas que poderiam ser apresentadas pela iniciativa popular, algo que pode ocorrer com qualquer proposição, mas a solução está na imprescindibilidade do controle de constitucionalidade a que estão sujeitos todos os demais projetos de lei.³⁰⁰ Com relação ao excesso de convocações da população para que se manifeste sobre situação ou norma relevante, diga-se que o problema é facilmente contornável ao não se consultar a população para questões de somenos importância³⁰¹. A concentração de assuntos correspondentes em uma mesma consulta também evita a sobrecarga popular.

O importante é assegurar o direito à participação da população no processo político, cumprindo com os ditames constitucionais, de modo a trazer o povo de volta ao debate dos assuntos cruciais da Nação. É a forma mais contundente de solucionar os graves dilemas que envolvem a democracia representativa:

³⁰⁰ Cf. BENEVIDES, M. V. M. *Op. cit.* p. 82-93.

³⁰¹ Cf. SANTANA, J. E. *Op. cit.* p. 151.

Se os cidadãos forem incapazes de gozar das condições para ‘participação efetiva’ e ‘juízo esclarecido’, então é improvável que a marginalização de grandes categorias de cidadãos no processo democrático será ultrapassada, ou que os círculos viciosos da limitada ou da não participação serão destruídos.³⁰²

4.3. O retorno do cidadão à esfera pública

Conforme o exposto no Capítulo 1, e de acordo com a linha de raciocínio que expusemos até aqui, a democracia participativa é aquele meio capaz de propiciar aos cidadãos a retomada do interesse pelos assuntos da vida do Estado, os quais, em última análise, dizem respeito também à sua vida privada. É um modo de exercício da *liberdade positiva* de que falava Isaiah Berlin, um direito à autodeterminação, à obediência aos preceitos de cuja elaboração tenha participado. Representa, enfim, um resgate daquele sentimento de efetivamente poder influenciar as decisões políticas que afetarão seu cotidiano, não apenas elegendo um representante que por vezes não irá atender a seus interesses, mas sim participando ativamente e pessoalmente do processo decisório. Nas palavras de Katya Kozicki, definir democracia nesses termos significa o retorno à velha noção de cidadania, “referenciada pelo ideal de participação política, a qual frisava as obrigações dos indivíduos enquanto membros ativos de uma comunidade política”³⁰³.

Em nosso entendimento, somente a democracia participativa pode, nos dias de hoje, configurar “um conjunto de práticas e movimentos pragmáticos que objetivem convencer as pessoas a ampliar seu grau de comprometimento com os outros e construir uma sociedade mais inclusiva”³⁰⁴, possibilitando, dessa forma, a reconstrução de um corpo social empenhado em resolver as questões relevantes para um País. Nesse ínterim, não apenas os mecanismos institucionais de democracia participativa inscritos na Constituição Brasileira – plebiscito, referendo e iniciativa popular – como

³⁰² HELD, D. *Op. cit.* p. 311: “if citizens are unable to enjoy the conditions for ‘effective participation’ and ‘enlightened understanding’, then it is unlikely that the marginalization of large categories of citizens in the democratic process will ever be overcome, or that the vicious circles of limited or non-participation will be broken”.

³⁰³ KOZICKI, Katya. Democracia Radical e cidadania: reflexões sobre a igualdade e a diferença no pensamento de Chantal Mouffe. In: FONSECA, Ricardo Marcelo (org.). *Repensando a Teoria do Estado*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 335.

³⁰⁴ MOUFFE, Chantal. Teoria política, direitos e democracia. Trad. Katya Kozicki. In: FONSECA, Ricardo Marcelo (org.). *Repensando a Teoria do Estado*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 383.

também aqueles que possibilitam a inclusão dos movimentos sociais nos debates públicos e os que ampliam o acesso da população ao Poder Judiciário, trazem o povo de volta à arena pública e proporcionam o interesse nas decisões acerca dos rumos do Estado de que são cidadãos.

Nesse trabalho, concebemos a participação popular no Poder Público como um direito do cidadão, na esteira do pensamento de Paulo Bonavides. Esse direito à participação, segundo Katya Kozicki, “compete a todos e nisto está compreendida a possibilidade de iniciar o debate, propor problemas a serem discutidos, argumentar, questionar e atos afins”³⁰⁵. É a maneira de reinserir o cidadão nos embates necessários para a formação da vontade política do Estado³⁰⁶.

A participação popular como característica primordial de um regime político representa, de acordo com Boaventura de Sousa Santos, a expansão dos campos de emancipação do cidadão, o que se alcança por intermédio da conjunção entre democracia representativa e democracia participativa³⁰⁷, conforme expusemos acima:

A nova teoria de democracia – que também poderíamos designar por teoria democrática pós-moderna para significar a sua ruptura com a teoria democrática liberal – tem, pois, por objectivo alargar e aprofundar o campo político em todos os espaços estruturais da interacção social. No processo, o próprio espaço político liberal, o espaço da cidadania, sofre uma transformação profunda. A diferenciação das lutas democráticas pressupõe a imaginação social de novos exercícios de democracia e de novos critérios democráticos para avaliar as diferentes formas de participação política.³⁰⁸

Trazer o cidadão de volta à arena do espaço público significa igualmente uma nova forma de se conceituar a legitimidade das leis e das decisões políticas, que, no dizer de Hannah Arendt, “deriva do início da ação conjunta, cujo desdobramento assinala a existência de uma comunidade política”³⁰⁹. O poder legítimo, dentro de um contexto democrático, é aquele baseado em um consenso da sociedade acerca do modo como será exercitado. E como a legitimidade não se esgota no ato de fundação

³⁰⁵ KOZICKI, K. Democracia deliberativa: a recuperação do componente moral na esfera pública. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*. Curitiba: SER;UFPR, n. 1, 2004, p. 51.

³⁰⁶ Cf. KOZICKI, K., *Democracia radical e cidadania...* p. 324.

³⁰⁷ Cf. SANTOS, B. S. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1997, p. 98.

³⁰⁸ *Ibid.*, p. 276.

³⁰⁹ ARENDT, H. *Entre o passado e o futuro*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1988, p. 23.

do poder político, mas se dissemina por todo seu exercício, é preciso que os governados estejam constantemente cômnicos e de acordo com as deliberações as quais terá de obedecer.

A democracia representativa, baseando-se na separação rígida entre as esferas pública e privada, despolitizou completamente o âmbito da vida particular do indivíduo, pondo a questão da cidadania exclusivamente no campo do público³¹⁰. Ser cidadão, lembremos, significava apenas deter o direito de eleger representantes periodicamente, pois o restante do tempo deveria ser ocupado pelas atividades privadas. Nessa retomada de certos princípios liberais – o chamado *neoliberalismo* – o segundo passo para afastar cada vez mais as pessoas dos assuntos públicos é a tentativa de despolitizar também o espaço público, retirando as considerações axiológicas com relação às políticas públicas e aos atos normativos, “com o propósito de melhor proteger e resguardar seus [do Estado liberal-burguês] interesses (...) [Colocando a legitimidade] em falso pedestal de imparcialidade ideológica, como se fora possível neutralizá-la”³¹¹.

Em consonância com o pensamento de Paulo Bonavides, não há garantia de obediência aos ditames constitucionais e, conseqüentemente, aos valores mais caros da sociedade, sem a urgente repolitização da legitimidade, ou seja, sem que o povo volte a estar umbilicalmente vinculado às decisões políticas mais fundamentais do Estado. Nas palavras do constitucionalista cearense: “todo o arcabouço jurídico-político do regime pende da realização de valores em que a identidade do povo, para ser legítima, é a identidade do cidadão – e cidadão é quem faz a vontade geral e concretiza o contrato social. Além dessa averiguação não há povo nem há cidadania”³¹². Somente a democracia participativa pode repolitizar a legitimidade da Política. Para Boaventura de Sousa Santos:

A nova teoria democrática deverá proceder à repolitização global da prática social e o campo político imenso que daí resultará permitirá desocultar formas novas de opressão e de dominação, ao mesmo tempo que criará novas oportunidades para o exercício de novas formas

³¹⁰ Cf. SANTOS, B. S. *Pela mão de Alice...* p. 270-271.

³¹¹ BONAVIDES, P. *Teoria Constitucional...* p. 348.

³¹² *Ibid.*, p. 19.

de democracia e de cidadania. Esse novo campo político não é, contudo, um campo amorfo. Politizar significa identificar relações de poder e imaginar formas práticas de as transformar em relações de autoridade partilhada.³¹³

Portanto, a participação efetiva do cidadão na vida pública é que proporcionará uma nova concepção de legitimidade, onde o destinatário da norma ou do ato político obedecerá porque fez parte da sua elaboração, deliberando e decidindo quanto às questões mais relevantes para os rumos de seu País.

Sugerimos acima que o neoliberalismo, face econômica, mas com claras interferências no âmbito político, do fenômeno da globalização. Segundo o sociólogo português:

A globalização neoliberal corresponde a um novo regime de acumulação do capital, um regime mais intensamente globalizado que os anteriores, que visa, por um lado, dessocializar o capital, libertando-o dos vínculos sociais e políticos que no passado garantiram alguma distribuição social e, por outro lado, submeter a sociedade no seu todo à lei do valor, no pressuposto de que toda atividade social é mais bem organizada quando organizada sob a forma de mercado.³¹⁴

No âmbito político, a primeira e mais fatal vítima é a soberania do Estado. Primeiramente, é a soberania estatal no plano externo que se sujeita aos ditames do capital, com a economia dos países emergentes e dos subdesenvolvidos atrelada às regras impostas pelos organismos financeiros internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial³¹⁵. Ademais, a ajuda da grande potência mundial – os Estados Unidos –, ou pelo menos o fato de não haver inimidade declarada com este País, representa algo que poucas nações dão-se ao luxo de dispensar, alçando a nação norte-americana à hegemonia política no âmbito internacional.

Essa dependência no plano externo leva, fatalmente, à submissão dos interesses nacionais aos ditames do capital internacional. Para Paulo Bonavides:

³¹³ SANTOS, B. S. *Pela mão de Alice...* p. 271.

³¹⁴ SANTOS, B. S., *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 30.

³¹⁵ Cf. BONAVIDES, P. *Do país constitucional ao país neoliberal: a derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 47.

Sujeitos a pressões que lhe arruinam a economia, a moeda, o câmbio e, portanto, a capacidade de atuar com alguma parcela de autonomia nos mercados internacionais, esses Estados passam por um eclipse de soberania. Sua ordem constitucional, por conseguinte, nunca esteve tão quebrantada, tão desfalecida, sem embargo da aparente calma das instituições. Um ar pesado, todavia, faz pressentir o desencadear da tormenta.³¹⁶

Emir Sader considera que, para o neoliberalismo, o critério aferidor de eficiência de um governo é a maior ou menor presença do Estado na economia, somente passando pelo crivo das entidades financeiras este último modelo; para o autor, “reformular o Estado deixou de ser sinônimo de sua democratização para ser confundido com a redução de suas funções reguladoras, com sua readequação ao objetivo – assumido como – superior do ajuste fiscal”³¹⁷.

Essa subordinação a interesses estranhos à vontade do povo leva à descrença do sistema político como um todo, pois se a decisão final acerca das políticas a serem implantadas for dos organismos internacionais, não há razão para um maior interesse dos cidadãos sequer em controlar seus representantes, os quais vêm perdendo muito de seu poder, fato que contribui em demasia para a apatia política generalizada³¹⁸ – mas de proporções mais preocupantes nos países de Terceiro Mundo como o Brasil. Na visão pessimista de Fernando Knoerr, “perde sentido falar-se em vontade da nação, pois ao parlamento dos países periféricos incumbirá optar entre expressar a vontade de seu Estado, afirmando-a diante do interesse globalizado que lhe soe prejudicial, ou consagrar o interesse dito global”³¹⁹.

O desinteresse é reforçado, ainda, pela transformação do cidadão em consumidor. O consumismo cumpre, portanto, duas funções no sistema capitalista contemporâneo, expresso pelo neoliberalismo. A primeira é movimentar o próprio sistema, que vive à base de lucro e que precisa do consumidor para absorver a produção. A segunda função, e que nos interessa de perto, é a de afastar o indivíduo da vida pública, pois “o consumidor demanda mais e mais proteção, enquanto aceita

³¹⁶ Ibid., p. 19.

³¹⁷ SADER, Emir. Para outras democracias. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 654.

³¹⁸ Cf. BAUMAN, Z. *Op. cit.* p. 27.

³¹⁹ KNOERR, F. *Op. cit.* p. 171.

cada vez menos a necessidade de participar no governo do Estado”³²⁰. O consumidor é impelido, dessa forma, a permanecer interessado somente em sua vida privada, sendo desestimulado a participar dos negócios públicos. Assim, não há grandes empecilhos à livre circulação do capital, que tem seus interesses melhor atendidos pela cooptação dos representantes.

É justamente nesse contexto que se verifica a importância da democracia participativa como meio de defesa dos interesses da população. Na lição de Paulo Bonavides:

A democracia participativa combate a conspiração desagregadora do neoliberalismo e forma a nova corrente de idéias que se empenham em organizar o povo para apor um dique à penetração da ideologia colonialista; ideologia de submissão e fatalismo, de autores que professam a tese derrotista da impossibilidade de manter de pé o conceito de soberania.³²¹

Pode parecer paradoxal falar-se em participação popular quando muitas das decisões fundamentais sequer são tomadas em nível nacional. Mas é precisamente esse novo conceito de cidadania que irá possibilitar uma “renacionalização” das discussões mais fundamentais para a vida do Estado. Se se conferir ao povo a decisão acerca dessas questões cruciais, é pouco provável que a população apóie e participe da elaboração e aprovação de medidas que sirvam ao capital internacional e que sejam atentatórias a seus interesses, ao menos diretamente. Seria, claro, muita ingenuidade acreditar que o povo não possa ser manipulado pelo mercado, mas certamente, com um maior controle da legitimidade do processo, seria muito mais difícil enganar o país inteiro, fora das paredes cerradas das Casas Congressuais. Submeter questões relevantes a consultas populares – como, por exemplo, os acordos nebulosos com o FMI – pode ser uma medida importante nesse contexto, deixando ao povo, e não aos representantes cujos interesses por vezes não coincide com o da população, a decisão final acerca de fatos tão importantes.

O retorno do cidadão à esfera pública é a grande contribuição que a democracia participativa e seus mecanismos – em especial os que foram objeto de

³²⁰ BAUMAN, Z. *Op. cit.* p. 159.

³²¹ BONAVIDES, P. *Teoria Constitucional...* p. 34.

apreciação nesta pesquisa monográfica – podem trazer aos habitantes de um País. Não se espera, obviamente, um retorno à democracia greco-ateniense, com os cidadãos deliberando a todo momento sobre todas os assuntos referentes à vida pública. Mas não se pode mais tolerar o total esvaziamento da discussão, por parte da população, no âmbito do Poder Público, representando uma afronta ao princípio da soberania popular.

Somente uma sociedade autônoma, que produza suas próprias leis e que acredite nelas porque sabe que parecem boas, mas que podem ser modificadas pela vontade dessa mesma sociedade, pode reconstruir a esfera pública. Zygmunt Bauman descreve da seguinte maneira o modo como essa sociedade se organiza:

O ‘projeto de autonomia’ tem dois gumes e não pode ser de outro modo: a sociedade, para ser independente, precisa de indivíduos independentes e estes só podem ser livres numa sociedade autônoma. O que lança dúvida sobre a preocupação da teoria política em geral – e da teoria da democracia em particular – com a *separação* entre os domínios público e privado e sua *independência* mútua. É antes a *ligação*, a *dependência* mútua, a *comunicação* entre os dois setores que deve estar no centro de ambas as teorias.³²²

Significa, em suma, restabelecer a *ágora*, a praça grega onde o público e o privado se encontravam, onde as questões privadas se traduziam em assuntos públicos e o indivíduo se realizava como cidadão; traduzindo esse anseio para os dias de hoje, é preciso refazer a esfera pública como um local onde se compatibilizem “a liberdade individual contra a interferência e o direito do cidadão interferir”³²³. Para Katya Kozicki, essa nova cidadania “funciona como um elemento articulador entre as diferentes posições de sujeito que os agentes sociais ocupam na sociedade, permitindo a construção de uma identidade comum, ao mesmo tempo que respeita a liberdade individual”³²⁴.

No pensamento de Hannah Arendt, “a esfera política resulta diretamente da ação em conjunto, da ‘comparticipação de palavras e atos’”³²⁵. Eis o que defendemos aqui. Não é possível que se afirme a existência de uma esfera pública digna dessa

³²² BAUMAN, Z. *Op. cit.* p. 92.

³²³ *Ibid.*, p. 168.

³²⁴ KOZICKI, K. *Democracia radical e cidadania...* p. 343.

³²⁵ ARENDT, H. *A condição humana.* p. 210.

alcança em nosso País se os cidadãos são chamados para exercer tal cidadania a cada dois anos, na escolha de seus representantes. Não há ação aqui, não há um agir conjunto que justifique a denominação desse regime como democrático, nos termos de sua Constituição. A soberania popular é que confere legitimidade a todo e qualquer ato político, e ela conclama a participação popular como forma de fazer valer a vontade do texto constitucional, que a qualifica como modo de exercício dessa soberania. Os mecanismos constitucionais de democracia participativa que aqui analisamos cumprem exatamente essa tarefa: proporcionar o retorno do cidadão à esfera pública. Sem que se readquira o sentimento de que é possível ao cidadão comum interferir na vida do Estado Brasileiro, e em última análise decidir sobre os rumos de sua própria vida, não há cidadania, nem soberania, nem Democracia.

Conclusão

Os que participam do governo da cidade [Atenas] mantêm também as suas ocupações privadas, e os que se dedicam às suas atividades profissionais podem manter-se perfeitamente a par das questões públicas. Nós somos, de fato, os únicos a pensar que aquele que não se ocupa da política merece ser considerado não como um cidadão tranqüilo, mas como um cidadão inútil. Intervimos todos, pessoalmente, no governo da *polis*, quer pelo nosso voto, quer pela apresentação de propostas. Pois não somos dos que pensam que palavras prejudicam a ação. Pensamos, ao contrário, que é perigoso passar aos atos antes que a discussão nos tenha esclarecido sobre o que se deve fazer.³²⁶

No presente trabalho, procuramos apresentar os mecanismos constitucionais de democracia participativa previstos no art. 14 da Constituição Federal de 1988, a fim de perquirir acerca de sua efetividade no momento atual da democracia brasileira. Nesse sentido, conceituamos a democracia participativa como a atribuição da titularidade do poder político à população, em um compartilhamento de seu exercício com os representantes por ela eleitos, em consonância com o princípio democrático e obedecendo aos ditames da soberania popular. Com esse objetivo, buscamos na democracia ateniense os elementos que devem informar essa nova concepção de cidadania. Expusemos, ademais, as razões pelas quais rejeitamos a proposta da democracia como procedimento para a eleição de chefes, iniciando desde aí o debate acerca da insuficiência da democracia representativa para concretizar o princípio democrático. Mostramos, também, como se deu o desenvolvimento da democracia brasileira, utilizando como referencial as sete Constituições de nossa história.

Para que se efetive a democracia no Brasil, no modo como ela foi estabelecida pelo texto constitucional, urge que se dê concretude aos mecanismos participativos, previstos por vezes nos Cartas anteriores, mas que nunca se tornaram uma realidade corrente, como vemos em outros países. São esses instrumentos os mais aptos à construção, na sociedade, de um sentimento de interferência real nos desígnios da Nação. Diante do que expusemos:

Parte-se da idéia de autonomia política, a qual se liga a uma concepção positiva de liberdade. Aqueles que vão ser afetados pelas decisões devem considerá-las aceitáveis e partir do

³²⁶ “Excerto do discurso de Péricles, quando das obséquias dos primeiros atenienses mortos na guerra do Peloponeso”. In: BENEVIDES, M. V. M. *Op. cit.* p. 3.

pressuposto de que também os outros sujeitos que venham a ser afetados por elas considerem-nas razoáveis de observância. Este ponto enfatiza o ideal de legitimidade, buscando a correspondência necessária entre as decisões produzidas e aqueles que serão por ela afetados.³²⁷

Somente uma concepção de cidadania que não se contente em escolher governantes a cada dois anos, mas sim que exige participar diretamente do poder político, pode corresponder a essa carga de legitimidade que a constituição de 1988 proclama.

Vimos todas as manipulações das quais o povo brasileiro foi vítima ao longo da história constitucional do país. Supressão do direito de eleger diretamente seus representantes, critérios censitários odiosos, tais como a exclusão do voto às mulheres, aos analfabetos e aos mais pobres, plebiscitos nunca realizados, como os previstos na Carta de 1937, são alguns exemplos de como os interesses da população foram postos de lado, uma vez que diminuídas estavam as possibilidades de se auferir a vontade do povo.

Daí resulta, sem dúvida, a falta de uma cultura democrática em nosso país. Fato que de modo algum significa que o melhor regime para nós é aquele preconizado pelos procedimentalistas, de que uma elite política regularmente escolhida por meio do voto estaria melhor preparada para decidir os rumos do Estado, uma vez que seus representados seriam politicamente incapazes de deliberar acerca dos negócios públicos. A esse respeito, cite-se valiosa lição de José Afonso da Silva:

É equívoco pensar que esse chamado 'elitismo democrático' se contenta com a tese do governo da minoria, que se limita a sustentar um 'elitismo de dirigentes'. Coerente com sua essência antidemocrática, o elitismo assenta-se em sua inerente desconfiança do povo, que reputa intrinsecamente incompetente. Por isso sua 'democracia' sempre depende de pressupostos notoriamente elitistas, tais como os de que o povo precisa ser preparado para a democracia, de que esta pressupõe certo nível de cultura, certo amadurecimento social, certo desenvolvimento econômico (...)

Ora, em verdade, a tese inverte o problema, transformando, em pressupostos da democracia, situações que se devem ter como parte de seus objetivos: educação, nível de cultura, desenvolvimento, que envolva a melhoria de vida, aperfeiçoamento pessoal, enfim, tudo se amalgama com os direitos sociais, cuja realização cumpre ser garantida pelo regime democrático. Não são pressupostos desta, mas objetivos. Só numa democracia pode o povo exigí-los e alcançá-los.³²⁸

³²⁷ KOZICKI, K. *Democracia deliberativa...* p. 49.

³²⁸ SILVA, J. A. *Op. cit.* p. 128.

A idéia de que o povo não sabe tomar decisões já foi amplamente refutada no corpo desta monografia. Dalmo de Abreu Dallari considera que esse propalado desinteresse popular pelas questões políticas é fabricado por razões táticas³²⁹, para que os grupos dominantes não percam o domínio que exercem, em prol de seus interesses. Sem nenhum incentivo para participar, haja vista os poucos meios participativos que o governo coloca ao alcance do povo, surge na população a apatia política que vemos na atualidade, com as pessoas interessadas unicamente em seu próprio bem-estar. Num país como o Brasil, com graves desigualdades socioeconômicas, a questão se agrava, sobretudo, com a exclusão de tão grande parcela da população da vida pública, resultando daí a supressão de suas demandas como prioridade por parte dos governos.

Maria Victoria Benevides ressalta que a saída para a falta de cultura política da população brasileira reside na educação política do povo, e que os mecanismos participativos do art. 14 atuam justamente nesse sentido³³⁰. Concordamos com tal afirmação, mas defendemos que uma outra visão da democracia participativa deve ser acrescida ao debate, além da educativa: a participação popular como um direito do cidadão. Foi dentro desse raciocínio que tecemos nossas considerações nesse trabalho. Na Constituição brasileira, plebiscito, referendo e iniciativa popular foram positivados como direitos políticos, incluídos, portanto, no rol de direitos fundamentais que contêm proteção especial pelo texto constitucional, a teor do art. 60, §4º, IV.

O mesmo art. 14/CF trouxe a necessidade de regulamentação do exercício desses direitos por meio de lei. Em 1998, foi promulgada a Lei nº 9.709/98, a Lei Afonso Arinos, a qual, pelas razões acima expostas, frustrou as expectativas daqueles que pretendiam ver nesses institutos a consagração dos ditames constitucionais. Dessa forma, não se pode aceitar a redução de potencial participativo trazido pela lei

³²⁹ Cf. DALLARI, D. A. *Op. cit.* p. 85.

³³⁰ Cf. BENEVIDES, M. V. M. *Op. cit.* p. 194: “A introdução do princípio da participação popular no governo da coisa pública é, sem dúvida, um remédio contra aquela arraigada tradição oligárquica e patrimonialista; mas, não é menos verdade que os costumes do povo, sua mentalidade, seus valores, se opõem à igualdade – não apenas a igualdade política, mas a própria igualdade de condições de vida. Os costumes, não há como negar, representam um grave obstáculo à legitimação dos instrumentos de participação popular. Daí sobrelevar-se a importância da educação política como condição inarredável para a cidadania ativa – numa sociedade republicana e democrática”.

regulamentadora. Os dispositivos da lei diminuem as possibilidades de efetividade dos mecanismos participativos, deixando-os totalmente à mercê dos órgãos legislativos, os quais não têm interesse algum em dividir o exercício do poder político com a população; basta notar-se que somente duas consultas populares em âmbito nacional ocorreram após a Constituição Federal, e os projetos de iniciativa popular somente conseguem chegar à Câmara se forem patrocinados por entidades fortemente organizadas.

Imperioso se faz, portanto, que tais instrumentos sejam acreditados pela sociedade brasileira. O plebiscito, como manifestação popular acerca de questões político-estruturais e alterações geopolíticas; o referendo, por meio do qual os cidadãos aprovam ou rejeitam determinado ato normativo; e a iniciativa popular, como meio de propulsão do processo legislativo; todos esses mecanismos representam importante evolução do pensamento democrático, e não podem ter seu exercício restrito dessa forma por uma lei omissa, porque não regulou diversos aspectos essenciais dos institutos, e inconstitucional, porque onde os regulamentou o fez de maneira contrária ao disposto no texto constitucional.

Não se espera, é claro, que todos os males que afligem o Brasil se resolvam por meio da extensão dos momentos participativos no processo decisório. De acordo com Marcos Antônio Soares:

Plebiscito e referendo não são instrumentos mágicos, salvadores de um país que tenta atingir um estágio saudável de democracia, são instrumentos secundários, na democracia contemporânea, mas com um papel de destaque na democracia participativa, como instrumentos para aferir, objetivamente, a *vontade popular*, proporcionando o debate sobre questões importantes.³³¹

Entretanto, concretizar os mecanismos constitucionais de democracia participativa é a única forma de dar eficácia ao princípio da soberania popular, tal como preconiza nossa Lei Maior. Os interesses do povo só farão parte da agenda política da Nação quando ele tiver a oportunidade de se fazer ouvir, de ter sua vontade considerada no processo decisório. Os instrumentos participativos têm exatamente essa função.

³³¹ SOARES, Marcos Antônio Striquer. *Op. cit.* p. 129.

A democracia participativa, segundo Boaventura de Sousa Santos, pode ter uma relação de coexistência ou de complementaridade com a democracia representativa, sendo que a primeira corresponde à convivência dos diferentes procedimentos de tomada de decisão, e a segunda, significa o reconhecimento, por parte do governo, de que as práticas participativas podem assumir parte das atribuições dos representantes³³². No Brasil, de acordo com essas colocações, temos uma coexistência imperfeita, na medida em que há quase a exclusividade das práticas da democracia representativas. Propugnamos, aqui, pelo aperfeiçoamento da coexistência entre as duas espécies, caminhando gradualmente para a complementaridade, com o amadurecimento da utilização dos mecanismos institucionais e das demais formas participativas insertas no texto constitucional.

Hannah Arendt já advertia, ao discorrer acerca da Revolução Americana, que “a ‘elite emanada do povo’ substituiu as elites pré-modernas de berço e riqueza; mas, em lugar algum, permitiu que o povo *qua* povo ingressasse na vida política e se tornasse participante dos negócios públicos”³³³. Essa elite saída do seio do povo é ninguém menos que os representantes, para quem os cidadãos devem apenas ingressar na política por meio do exercício do voto, único direito político que reconhecem àqueles que não pretendem exercer a “política profissional”.

Eis a tarefa primordial dos mecanismos constitucionais de democracia participativa aqui analisados: trazer o cidadão novamente à esfera pública. Atendendo à vontade da Constituição, o que não passava de quimera, de utopia para a doutrina progressista, tornar-se-á realidade para o povo brasileiro.

³³² Cf. SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. *Op. cit.* p. 75-76.

³³³ ARENDT, H. *Da Revolução.* p. 221.

Referencial bibliográfico

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Trad. Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

_____. *Da Revolução*. Trad. Fernando Dídimo Vieira. São Paulo: Ática, 1988.

_____. *Entre o passado e o futuro*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1988.

ARISTÓTELES. *A política*. 4.ed. Tradução de Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Martins Fontes, 1955.

AYDOS, Eduardo Dutra. Sobre o princípio republicano da responsabilidade política: ostracismo e democracia. In: BAQUEIRO, Marcelo (org.). *Brasil: eleições, transição e opinião pública*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1995, p. 35-48.

BACHRACH, Peter; BOTWINICK, Aryeh. *Power and Emporwerment: a Radical Theory of Participatory Democracy*. Philadelphia: Temple University, 1992.

BAUMAN, Zygmunt. *Em busca da política*. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa: Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*. São Paulo: Ática, 1991.

BERLIN, Isaac. *Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University, 1969.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. *Do país constitucional ao país neoliberal: a derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional*. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um direito constitucional de luta e resistência – por uma nova hermenêutica – por uma repolitização da legitimidade*. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. Um novo conceito de democracia direta. In: *Anais da XV Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil*. São Paulo: JBA Comunicações, 1995, p. 971-983.

BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE. *História Constitucional do Brasil*. 3.ed. Porto: Universidade Portucalense Infante D. Henrique, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. Trad. Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política?* São Paulo: Brasiliense, 1983.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FIGUEIREDO, Marcelo. *Teoria Geral do Estado*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

HELD, David. *Models of Democracy*. 2.ed. Cambridge: Polity, 1998.

KELSEN, Hans. *A democracia*. Trad. Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

KNOERR, Fernando. Representação política e globalização. In: FONSECA, Ricardo Marcelo (org). *Repensando a Teoria do Estado*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 163-180.

KOZICKI, Katya. Democracia radical e cidadania: Reflexões sobre a igualdade e a diferença no pensamento de Chantal Mouffe. In: FONSECA, Ricardo Marcelo. *Repensando a Teoria do Estado*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 327-346.

_____. Democracia deliberativa: a recuperação do componente moral na esfera pública. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*. Curitiba: SER/UFPR, n.1, p. 43-57, 2004.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. O município e o regime representativo no Brasil. 6. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1991.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A democracia e suas dificuldades contemporâneas. *Revista de informação legislativa*. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, n. 137, p. 255 – 264, jan/mar 1998.

MOSSÉ, Claude. *Atenas: a história de uma democracia*. 3. ed. Tradução de João Batista da Costa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

MOUFFE, Chantal. Teoria política, direitos e democracia. Trad. Katya Kozicki. In: FONSECA, Ricardo Marcelo. *Repensando a Teoria do Estado*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 380-392.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil: da colônia a quinta república*. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 1989.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. *Do contrato social*. Trad. Lourdes Santos Machado. Rio de Janeiro: Globo, 1962.

SADER, Emir. Para outras democracias. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SALGADO, Eneida Desirée. O referendo como fase legislativa das emendas constitucionais. *A & C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte: Forum, ano 4, n. 15, p. 55-77, jan/mar 2004.

SANTANA, Jair Eduardo. *Democracia e cidadania: o referendo como instrumento de participação política*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 4.ed. São Paulo: Cortez, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *A participação popular na Administração Pública: o direito de reclamação*. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2002.

SCHUMPETER, Joseph Alois. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SGARBI, Adrian. *O Referendo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 20. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

SOARES, Marcos Antônio Striquer. *O Plebiscito, o Referendo e o exercício do poder*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1998.

TAVARES, José Antônio Guiste. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teorias, instituições, estratégias*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto – configuração jurídica do referendo em Portugal*. Coimbra: Coimbra, 1998.

