



UNIVERSIDADE DE COIMBRA
- FACULDADE DE DIREITO –
2º CICLO DE ESTUDOS EM DIREITO

A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA
Da corrupção e fragilidade das instituições políticas à falta de
confiança dos cidadãos

LANUSE DA SILVA QUEIROZ

COIMBRA
2013



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

- FACULDADE DE DIREITO –

2º CICLO DE ESTUDOS EM DIREITO

A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

**Da corrupção e fragilidade das instituições políticas à falta de
confiança dos cidadãos**

Dissertação apresentada como forma de avaliação final ao 2º Ciclo de estudos em Direito (mestrado), em Ciências Jurídico-Políticas (menção em Direito Constitucional), da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, ano letivo 2011/2013, sob a orientação da Senhora Doutora Maria Benedita Malaquias Pires Urbano.

LANUSE DA SILVA QUEIROZ

COIMBRA

2013

LANUSE DA SILVA QUEIROZ

A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Da corrupção e fragilidade das instituições políticas à falta de confiança dos cidadãos

Dissertação apresentada como forma de avaliação final ao 2º Ciclo de estudos em Direito (mestrado), em Ciências Jurídico-Políticas (menção em Direito Constitucional), da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, ano letivo 2011/2013, sob a orientação da Senhora Doutora Maria Benedita Malaquias Pires Urbano.

BANCA EXAMINADORA

Menção ou nota: _____

Data: ____/ ____/ ____

Agradeço a Deus por me guiar sempre pelos melhores caminhos. A minha orientadora, Sra. Dra. Maria Benedita Urbano, pela paciência, compreensão e por partilhar comigo toda sua sapiência. Aos meus pais e familiares pelo amor que me foi dado desde sempre. Ao meu esposo Luís Cláudio pelo amor, companheirismo e principalmente por ser minha eterna inspiração.

SUMÁRIO

Introdução	07
Capítulo 1: Direito e Política	10
1.1 Distinção entre Direito e Política	10
1.2 Autonomia do Direito em relação à Política	13
1.3 Judicialização da política e politização da justiça – resultado evitável?	15
Capítulo 2: Democracia	19
2.1 Conceito e breve histórico	20
2.2 Princípios essenciais	23
2.2.1 Estado Democrático de Direito	25
2.2.2 Dignidade da pessoa humana	30
2.2.3 Separação dos poderes	33
2.2.4 Pluralismo político	34
2.2.5 Isonomia	36
2.2.6 Soberania popular	36
2.3 Constitucionalismo e democracia	37
2.4 Tipos de Democracia	40
2.4.1 Direta	41
2.4.2 Indireta ou representativa	43
2.4.2.1 Da representação democrática	45
2.4.3 Semidireta ou participativa	46
Capítulo 3: A crise da democracia	49
3.1 O papel dos partidos políticos	49
3.2 Corrupção e ausência de representação	56
3.3 Fragilidade das instituições políticas e falta de confiança dos cidadãos	58
Capítulo 4: Desenvolvimento e fortalecimento da democracia	63
4.1 Sufrágio e participação popular	63
4.2 Educação política como elemento indispensável à democracia	65
4.3 Participação popular e confiança nas instituições políticas	68

4.4 Espécies de participação popular	71
4.4.1 Referendo e plebiscito	72
4.4.1.1 Breves considerações acerca do referendo em Portugal	76
4.4.1.2 Breves considerações acerca do referendo no Brasil	80
4.4.1.3 Classificações do referendo	84
4.4.1.4 O risco do uso perverso do referendo	87
4.4.2 Iniciativa popular	92
4.4.3 Veto	93
Conclusão	94
Bibliografia	97
Sites consultados	100

INTRODUÇÃO

O presente estudo busca abordar em linhas gerais a democracia representativa, de maneira a demonstrar que o grau de politização dos cidadãos vem, ao longo dos anos, diminuindo, como reflexo direto, especialmente, da fragilidade das instituições políticas, do sentimento social generalizado de ausência de representação, da falta de confiança dos cidadãos, e, porque não dizer, da corrupção, que tem se transformado no ator principal na condução da vida política em muitos Estados ao redor do mundo.

Tais fatores influenciam diretamente a evolução e desenvolvimento da democracia, uma vez que qualquer esforço no sentido de tornar a democracia contemporânea mais direcionada à dimensão social pressupõe, inevitavelmente, o fortalecimento de suas instituições políticas, especialmente dos partidos políticos, uma vez que os Estados modernos não podem ser concebidos à margem dessas organizações.¹ Nesse contexto, o estudo ressalta que a essência da democracia, como sistema político, reside na separação e independência dos poderes fundamentais do Estado, bem como em seu exercício, em nome do povo, pelo povo e para o povo, por meio das instituições que dele emanam.

Não obstante tal constatação verifica-se na atualidade, mas não como fenômeno exclusivamente recente, o desencanto dos cidadãos com a política, e principalmente com os atores políticos, evidenciando o crescente descontentamento, desilusão e desinteresse da população, inclusive daqueles mais jovens e que em um futuro breve terão que assumir os rumos da política de seu país. Logo, constata-se que o grau de participação do povo nos atos políticos, com pequenas variações sem significado, tende a diminuir. “É o cansaço do poder, sucessivamente mais distante e alheio?”²

Estudiosos elaboram críticas acerca dessa realidade, tentando identificar o motivo que levou a sociedade a esta crise institucional, muitas vezes afirmando que tal

¹ BAQUERO, Marcello. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre: Editora Universidade/UFRGS, 2000, página 7.

² ALVES, Adalberto. *Partidos políticos e crise de democracia*. Lisboa: edições margem, 1989, página 15.

fato se deve à mercantilização da política, por meio da substituição de instituições tradicionais por relações individuais e mercantis, como se verifica em países de democracia mais recente, como o Brasil, outros atribuem a crise de confiança à “ditadura” dos partidos, que criam verdadeira disciplina partidária, retirando dos parlamentares a liberdade e esvaziando sua personalidade, como é o caso dos sistemas partidários mais sólidos, como o adotado em Portugal.

O estudo foi organizado em quatro capítulos. O primeiro faz um resgate sobre a diferenciação entre o Direito e a Política, como conceitos intrinsecamente ligados, que, contudo, tomam conotações sutilmente distintas, apontando as situações que evidenciam a autonomia do Direito em relação à Política, bem como a (in) evitável interferência de um instituto no outro, na orientação do Estado.

O segundo capítulo, voltando-se propriamente ao tema em estudo, aborda os princípios de ordem política que fundamentam o Estado Democrático de Direito, a subsidiar campo fértil para a evolução e fortalecimento da democracia. Aborda ainda a origem da democracia e, de forma sistemática, a evolução do sistema e os tipos de democracia, examinando a relação existente entre a democracia e a soberania da maioria, abordando ainda o aspecto prático do instituto, no sentido de que a democracia sempre prevalecerá para beneficiar uma maioria, que muitas vezes pode não coincidir com o real interesse da totalidade dos cidadãos, tendo em vista que as minorias, inevitavelmente, apesar de não totalmente excluídas, possuem menor expressividade, e consequentemente, influenciam de maneira reduzida as decisões. Com esse enfoque, sugere-se que a própria democracia nasce eivada de vício quando instituída pela vontade de um determinado grupo, alheio aos interesses dos demais, que de menor expressividade não conseguem fazer-se ouvidos. Tal aspecto coloca em xeque o próprio sistema, no sentido de que pode ser facilmente manipulado pela maioria.

O terceiro capítulo introduz conceitos e dados necessários à melhor compreensão da situação de crise posteriormente apresentada, como reflexo da corrupção e ausência de representação social, da fragilidade das instituições políticas, da falta de confiança dos cidadãos, abordando ainda o importante papel dos partidos políticos nesse contexto.

O quarto e último capítulo aborda o desenvolvimento e fortalecimento da democracia, não obstante o quadro de diminuição ou ausência de politização da sociedade, de maneira a traçar de forma programática os fatores que podem influenciar tal fortalecimento, como o fomento à participação popular, a educação política, bem como as espécies de participação popular.

Nesse sentido, sem pretender criar uma teoria que unifique todas as situações das democracias mais recentes, e utilizando-se as ordens jurídicas portuguesa e brasileira como referências principais ao longo do texto, o objetivo do presente estudo está voltado à tentativa de identificar os fatores de natureza estrutural que, ao longo da história, tem dificultado a solidificação e evolução da democracia e das instituições políticas. Tal afirmativa se deve ao fato de que as relações históricas de cada Estado e de cada sistema político têm suas peculiaridades e especificidades, contudo, evidenciam problemas semelhantes no que diz respeito à crise da democracia e da falta de confiança dos cidadãos, causadas especialmente por uma crise política mais profunda, baseada na corrupção e na conseqüente fragilidade das instituições políticas.

CAPÍTULO 1: DIREITO E POLÍTICA

1.1 Distinção entre Direito e Política

Direito e Política sempre foram conceitos bem próximos e interligados, contudo, a separação entre eles é essencial no Estado constitucional democrático, como forma de prestigiar os princípios do Estado de Direito. Não obstante isso, ainda se mantém a divisão tradicional entre o espaço da política e o espaço do direito.³

Na política prevalece a soberania popular e o princípio majoritário, ou seja, o domínio da vontade popular, da vontade da maioria. No direito, por outro lado, prevalece o primado da lei (*the rule of law*) e do respeito aos direitos fundamentais, ou seja, o domínio da razão⁴.

O Direito nasce como produto do processo constituinte ou da produção legislativa do Estado, como manifestação da vontade da maioria, da soberania popular, externalizada por meio de seus representantes regularmente eleitos, logo, não há como separar o direito da política no âmbito de sua criação. O direito é senão o principal produto da política⁵.

De outro lado, no âmbito da aplicação do direito, sua separação da política é considerada possível e até necessária⁶. Tal afastamento se realiza principalmente por meio de mecanismos destinados a evitar a ingerência do poder político sobre a atuação judicial, como forma de garantir a segurança jurídica, a imparcialidade dos julgadores e de assegurar às decisões as garantias constitucionais necessárias aos cidadãos. Em tais garantias incluem-se, sobretudo, as limitações impostas ao próprio legislador, que não pode, por exemplo, editar leis retroativas, destinadas a atingir situações já concretizadas.⁷

³ KRAMER, Larry. *The people themselves: popular constitutionalism and judicial review*, 2004, pág. 7.

⁴ BARROSO, Luís Roberto. Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil Contemporâneo. In *Revista Jurídica da Presidência*. Brasília, volume 12, n.º 96, Fevereiro/maio de 2010.

⁵ WHITTINGTON, Keith E. KELEMEN, R. Daniel. CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford handbook of law and politics*, 2008, pág. 3.

⁶ BARROSO, Luís Roberto. *Constituição, Democracia e (...)*.

⁷ GRIMM, Dieter. *Constituição e política*, 2006, pág. 13.

Em um Estado de direito, a Constituição e as leis, criadas sob o pálio da vontade popular, como manifestação do poder político, legitimam e limitam o próprio poder político, sendo imprescindível aqui a existência harmônica e independente entre os três poderes do Estado, conforme já previa Montesquieu.

Insta salientar que a separação entre direito e política é potencializada por uma “visão tradicional e formalista do direito, em que se cultivam crenças como a da neutralidade científica, da completude do direito e a da interpretação judicial como um processo puramente mecânico de concretização das normas jurídicas, em valorações estritamente técnicas”. Como explica Barroso, nesse contexto o termo *formalismo* é empregado “para identificar posições que exerceram grande influência em todo o mundo, como a da Escola da Exegese, na França, a Jurisprudência dos Conceitos, na Alemanha, e o Formalismo Jurídico, nos Estados Unidos, cuja marca essencial era a da concepção mecanicista do direito, com ênfase na lógica formal e grande desconfiança em relação à interpretação judicial”.⁸

Segundo essa concepção, o direito é um instrumento um tanto engessado, prescritivo, em que cabe ao aplicador do direito a mera aplicação genérica e mecânica da norma, diferentemente da política, que pode ser vista de forma mais maleável, uma vez que a vontade popular é menos engessada e, porque não dizer, temática e sazonal.

Com isso, vários autores resgataram o formalismo jurídico, em uma versão requalificada, dando ênfase à valorização das regras e à contenção da discricionariedade judicial.⁹ Nesse diapasão, do ponto de vista da teoria jurídica, caberia ao intérprete/aplicador uma atividade de mera aplicação da norma, sem desempenhar qualquer papel criativo ou interpretativo em sua concretização. Não obstante isso é dominante e praticamente pacífico que a interpretação e aplicação do direito envolvem elementos cognitivos e volitivos, de maneira que não encontra muita força a concepção de que as normas jurídicas tragam sempre em si um sentido único, objetivo e válido para todas as situações sobre as quais incidem, a dispensar a interpretação do julgador.

⁸ BARROSO, Luís Roberto. *Constituição, Democracia e (...)*.

⁹ STRUCHINER, Noel. *Posturas interpretativas e modelagem institucional: a dignidade (contingente) do formalismo jurídico*. In: Daniel Sarmento (coord.), *Filosofia e teoria constitucional contemporânea*, 2009, pág. 463 a 482.

Tal criacionismo deve, contudo, observar os limites impostos pela norma, de maneira a preservar a soberania do interesse popular, bem como, evitando assim a interferência de um poder nas funções essenciais do outro, como ocorre com o ativismo judicial. Certamente encontra maior legitimidade a aplicação da norma criada pelos representantes eleitos pelo povo, como resultado da soberania popular, do que o criacionismo de um único intérprete/aplicador do direito, que eventualmente possa desvirtuar a norma de acordo com sua percepção, sem qualquer respaldo social.

O direito tem como *mister* orientar a vida em sociedade, de acordo com suas normas, sendo que tais normas jurídicas são criadas por decisões e escolhas políticas, considerando determinadas circunstâncias e visando determinados fins. Tais normas jurídicas, por possuírem caráter genérico e abstrato, necessitam ser interpretadas para que sejam efetivamente aplicadas, considerando-se fatos e casos concretos, bem como suas características e especificidades. Logo, tanto a criação quanto a aplicação do direito dependem da atuação de um sujeito, seja o legislador ou o intérprete/aplicador.

A legislação, como resultado da vontade humana, expressará os interesses da maioria, ou seja, os interesses dominantes em um dado momento, circunstância e lugar. A jurisdição, por sua vez, que é a interpretação e aplicação do direito ao caso concreto, expressará a percepção do juiz ou tribunal acerca da norma. Diante disso, é possível constatar que a afirmação de que o direito é diverso da política exige um complemento, ou seja, de fato o direito é distinto da política, contudo, não é isolado dela, uma vez que se cruzam “e, nos momentos mais dramáticos, se chocam, produzindo vítimas de um ou dos dois lados: a justiça e a segurança jurídica, que movem o direito; ou a soberania popular e a legitimidade democrática, que devem conduzir a política.”¹⁰

A Constituição faz a conexão entre o político e o jurídico, reforçando a concepção tradicional de separação entre as duas ciências, estabelecendo assim o Estado de direito, os poderes constituídos e atribuindo a distinção entre as competências do Estado, em legislar, administrar e julgar. Busca-se assim preservar a atuação dos juízes e tribunais da influência política, por meio da independência conferida ao judiciário em

¹⁰ BARROSO, Luís Roberto. *Constituição, Democracia e (...)*.

relação aos demais poderes e por sua vinculação ao direito, contudo, as duas ciências estão inevitavelmente e intrinsecamente interligadas, uma vez que não é possível dissociar irrevogavelmente e definitivamente o exercício da prestação jurisdicional da interpretação das normas, criadas no exercício do poder político.

Se por um lado o realismo jurídico e a teoria crítica equiparam o direito à política, por outro lado, a visão idealizada do formalismo jurídico afirma a existência de um muro divisório entre ambos. Contudo, não obstante as duas linhas de pensamento ser diametralmente distintas, não vigora nem a equiparação nem a separação plena entre as duas ciências, uma vez que “na concretização das normas jurídicas, sobretudo as normas constitucionais, direito e política convivem e se influenciam reciprocamente, numa interação que tem complexidades, sutilezas e variações.”¹¹

Logo, não pode, ou, ao menos, não deve o intérprete fundar-se exclusivamente em elementos de pura lógica e objetividade ao exercer a jurisdição, como pretende o direito, e nem por isso recairá na vontade, discricionariedade e subjetividade inerentes às decisões políticas.

Nesse contexto, é pacífica a percepção de que o Direito é diferente da política, contudo, não é possível ignorar que a linha divisória que existe entre ambos nem sempre é nítida e certamente não é fixa, permitindo que ambos possam ser controlados pela comunidade jurídica e pela sociedade.

1.2 Autonomia do Direito em relação à Política

A independência do Judiciário é uma das principais bandeiras das democracias contemporâneas, uma vez que em todos os países em que a democracia emergiu de regimes autoritários, a reconstrução do Estado de direito visou à estruturação de um judiciário protegido de pressões políticas, primando pelo exercício da jurisdição com total imparcialidade.

¹¹ BARROSO, Luís Roberto. *Constituição, Democracia e (...)*.

Vê-se assim que até mesmo a independência do judiciário, como forma de proteção contra as pressões políticas, tem que ser vista e fomentada com cautela, uma vez que excesso de independência sem responsabilidade política gera inevitavelmente um problema, criando um super poder em detrimento dos outros e à margem da realidade política e econômica do Estado, sem que tal prerrogativa signifique efetivo benefício à sociedade. Arrisca-se afirmar no presente estudo que se vivencia exatamente esse contexto no Brasil, atualmente. A garantia de independência do judiciário deve ser vista como elemento essencial à prestação isenta e efetiva da justiça, em prol da sociedade, e não como instrumento de proteção a arbitrariedades, sob pena de tornar-se um fim em si mesmo.

Com vistas a assegurar esta independência a Constituição brasileira e a Constituição portuguesa, por exemplo, conferem à magistratura garantias institucionais e funcionais, tais como a autonomia administrativa e financeira, a vitaliciedade, a inamovibilidade, a irredutibilidade de subsídios e a irresponsabilidade pelas decisões proferidas, salvo as exceções previstas em lei¹². Insta salientar que para resguardar, em tese, a harmonia entre os outros Poderes, o judiciário sujeita-se ao *checks and balances* e, desde a Emenda Constitucional nº 45 de 2004, ao controle administrativo, financeiro e disciplinar do Conselho Nacional de Justiça, frise-se, órgão que compõe a estrutura do próprio judiciário.¹³

1.3 Judicialização da política e Politização da justiça – resultado evitável?

Conforme abordado acima, a atuação de juízes e tribunais é preservada da influência política em razão da independência do judiciário em relação aos demais poderes e por sua vinculação ao direito.

¹² A Constituição brasileira prevê um extenso rol de garantias aos magistrados, conforme verifica-se pela leitura dos artigos 95 e 99. A Constituição portuguesa, por sua vez, prevê em seu artigo 216 as garantias e incompatibilidades inerentes à magistratura judicial, dentre elas, a inamovibilidade e a irresponsabilidade por suas decisões, salvo os casos previstos em lei. Nesse sentido, v. Luís Roberto Barroso, Constitucionalidade e legitimidade da criação do Conselho Nacional de Justiça, *in revista Interesse Público*, edição 30:13, 2005.

¹³ BARROSO, Luís Roberto. *Constituição, Democracia e (...)*.

Não obstante isso, a ascensão do judiciário, vivenciada especialmente no Brasil nos últimos anos, dá lugar a uma crescente judicialização da vida em sociedade (do ponto de vista político, social e moral), bem como ao ativismo judicial.

Desde o final da Segunda Guerra Mundial verificou-se em muitas democracias o avanço da justiça constitucional, em detrimento da política majoritária feita no âmbito dos poderes legislativo e executivo, por meio de representantes eleitos pelo povo, como manifestação da soberania popular: nos Estados Unidos a eleição de 2000 foi decidida pela Suprema Corte; em Israel a Suprema Corte decidiu sobre a construção de um muro na divisa do território palestino; na França o Conselho Constitucional legitimou a proibição da burca; ou seja, esses precedentes demonstram a facilidade com que tais questões imiscuem-se entre política e Direito no mundo contemporâneo,¹⁴ e com a ascensão do jurídico em detrimento do político, acabam sendo decididas no seio do judiciário. Vê-se, portanto, que a centralidade do judiciário não é exclusividade brasileira.

O caso brasileiro não é diferente, contudo, ganha contornos peculiares, em extensão e quantidade, uma vez que a própria Constituição disciplina extenso número de matérias e prevê igualmente extenso número de pessoas e entidades que podem propor ações diretamente perante o Supremo Tribunal Federal; assim, quase tudo, senão tudo, tem potencial para ser matéria constitucional, sendo possível, portanto, chegar à mais alta Corte de julgamento do país. Segundo Barroso, “incluir uma matéria na Constituição significa, de certa forma, retirá-la da política e trazê-la para o Direito, permitindo sua judicialização,”¹⁵ o que é especialmente potencializado no Brasil, ante o extenso conteúdo constitucional, conforme dito.

Nesse contexto, nos últimos anos o Supremo Tribunal Federal vem ocupando relevante papel no cenário político e social, uma vez que em pequeno lapso temporal decidiu questões bastante controversas, como foi o caso da união homoafetiva, interrupção da gestação de fetos anencéfalos, utilização de células-tronco embrionárias, nepotismo, demarcação de terras indígenas e as controversas cotas

¹⁴ Idem. *Direito e política: A tênue fronteira*. Artigo publicado na Revista Época, edição 733, em 12/06/2012.

¹⁵ BARROSO, Luís Roberto. *Direito e política: A tênue (...)*.

raciais. E mais, tudo isso televisionado, por meio da TV justiça, invenção e exclusividade brasileira, com transmissão ao vivo, em que a sociedade pôde assistir como mero expectador o julgamento de questões relevantes para o futuro da sociedade.

O *estrelismo*¹⁶ conferido à Corte e aos seus membros encontra posições conflitantes. Contudo, alguns doutrinadores entendem que essa visibilidade contribui para a transparência e controle social do judiciário e até mesmo para a democracia. Contudo, não obstante isso é necessário apreciar com bastante cautela essa crescente predominância do jurídico em detrimento do político, em especial porque não há que se falar em qualquer contribuição para a democracia, uma vez que em nada participa o povo nessas decisões, nem sequer na escolha dos membros do judiciário, que em regra não são eleitos. Tal fenômeno inevitavelmente padece de legitimidade, ao menos de legitimidade popular. Trata-se de uma perigosa transferência de poder das instâncias políticas tradicionais para os juízes e tribunais, mesmo que seja uma transferência baseada na omissão.

Em países em que ainda não foram atingidos graus satisfatórios de fruição dos direitos sociais básicos é comum que se exija uma postura mais ativa da justiça constitucional, na pretensão de diminuir o fosso que separa a realidade da normatividade. Certamente esse quadro tem como causa o reconhecimento de que um judiciário forte, isento e independente é essencial para a proteção dos direitos fundamentais, mas também, é reflexo da desilusão da sociedade com a política, da diminuição ou ausência de politização da população. Contudo, convém salientar que a omissão dos atores políticos é o fator determinante para esse fenômeno, especialmente porque esta omissão advém indiscutivelmente da pretensão de evitar desgastes políticos, de maneira a manter-se neutro no cenário das grandes controvérsias sociais, impondo assim à sociedade o maior de todos os males, qual seja, da total ausência de representação.

A judicialização não pode, ou, ao menos, não deve substituir a política, vez que não pode ser o meio regular de resolver relevantes questões sociais. Segundo Barroso, “o problema brasileiro atual não é excesso de judicialização, mas a escassez de

¹⁶ Por *estrelismo* pretende-se dizer que o judiciário está em condição de destaque, de relevância, como ator principal no exercício de uma função que não é primordialmente sua.

boa política. Imaginar que a solução esteja em restringir o papel do judiciário é assustar-se com a assombração errada. Do que o país precisa é restaurar a dignidade da política, superando o descrédito da sociedade civil, particularmente em relação ao legislativo.”¹⁷

Por outro lado, a politização da justiça é fenômeno que deve ser igualmente visto com cautela. A politização da justiça não significa necessariamente que a justiça esteja submetida a influências e interesses político-partidários, mas que a justiça é sensível às pressões da sociedade, manifestadas através de ações coletivas ou políticas, por meio de organizações privadas, grupos de interesse, associações, sindicatos, etc., apresentando exigências políticas, articulando interesses e influenciando o cenário político-social.

Há inegável influência política no exercício da justiça, sobre a administração da justiça, sobre a organização dos tribunais, sobre a formação e o recrutamento dos magistrados, sobre a motivação das sentenças, sobre as ideologias políticas e profissionais dos vários setores da administração da justiça, sobre o custo da justiça, sobre os bloqueamentos dos processos e sobre o ritmo do seu andamento em suas várias fases”¹⁸, e em especial nos tribunais constitucionais, até mesmo porque a escolha para a composição de seus membros é em regra uma escolha política, por indicação do Presidente da República, como é o caso do Brasil, ou por votação, como é o caso norte-americano, tornando ainda mais difícil existir a total ruptura entre o político e o jurídico.

Apesar da existência de um caráter político no exercício da função jurisdicional ordinária, é na justiça constitucional que este fenômeno assume maiores proporções, vez que a Constituição faz o vínculo inevitável entre a Política e o Direito, e a justiça constitucional, ao ser responsável pela defesa da Constituição, fica mais suscetível às demandas e influências do sistema político. Logo, a composição e a forma de nomeação dos membros dos órgãos do poder judiciário podem gerar eventual politização e partidarização desses órgãos.

¹⁷ BARROSO, Luís Roberto. *Direito e política: A ténue (...)*.

¹⁸ SANTOS, Boaventura Souza. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. Lisboa: Cortez, 1998. p. 166.

Não obstante isso, a politização da justiça, como consequência inevitável do diálogo entre as duas esferas, não é necessariamente negativa. A politização pode ter impacto bastante positivo na gestão do sistema judiciário, de maneira a fomentar as melhores políticas administrativas para funcionalizar a prestação do exercício da justiça. Contudo, a politização não deve influenciar o exercício das funções exclusivas do judiciário, de maneira a criar a partidarização do órgão julgador, ou seja, sujeitar as decisões judiciais a opções político-partidárias, que visem, sobretudo, limitar a independência do poder judiciário.

Logo, embora o judiciário muitas vezes seja levado a substituir o legislativo, e até mesmo o executivo, por meio da judicialização da política, por outro lado, pode também a política influenciar e ser determinante nas decisões judiciais, provocando fenômeno inverso, a politização da justiça. Por isso, diz-se que a judicialização da política conduz à politização da justiça.

Para Dworkin, quando se discute a questão da politização da justiça, não está em questão a influência da política partidária sobre as decisões dos magistrados, mas sim se os magistrados estão valendo-se de fundamentos políticos para proferir suas decisões¹⁹ em detrimento de argumentos técnicos e jurídicos.

Certamente que uma corte constitucional não pode ser indiferente às consequências políticas advindas de suas decisões, até mesmo porque deve evitar que delas se produzam resultados injustos ou prejudiciais à coletividade ou aos direitos fundamentais. Contudo, há que se destacar que o judiciário somente pode agir dentro das possibilidades e dos limites abertos pelo próprio ordenamento jurídico²⁰, sob pena de, exorbitando suas funções, invadir esferas de competências dos outros poderes.

Assim, conclui-se pela necessidade de minimizar as interferências proativas de um poder nas funções essenciais do outro, de maneira a manter o equilíbrio e a harmonia entre os poderes do Estado.

¹⁹ DWORKIN, Ronald. *Uma Questão de Princípio*. São Paulo: Martins Fontes, 2005, pág. 3.

²⁰ BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *In revista eletrônica do Conselho Federal da OAB*, janeiro e fevereiro de 2009, número 4, OAB editora.

CAPÍTULO 2: DEMOCRACIA

A democracia, enquanto ideal reconhecido universalmente, ao menos em grande parte dos Estados do mundo, visa, dentre outros fins, fomentar a proteção e realização efetiva dos direitos humanos, superar as desigualdades sociais e realizar a justiça social.

A Organização das Nações Unidas, que tem a democracia como um de seus valores fundamentais, buscou dar a ela a devida importância, incorporando seus princípios em diversos de seus documentos, como na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no Pacto internacional sobre direitos civis e políticos, no Estatuto do Tribunal Penal Internacional, na Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, etc., consagrando diversos direitos políticos e privilegiando as liberdades civis, como base de sustentação da democracia.

O tema é tão relevante e o apelo internacional tão expressivo que a Assembleia Geral da ONU proclamou o dia 15 de setembro como Dia Internacional da Democracia, comemorado desde 2008, com o intuito de impulsionar o reconhecimento universal e a necessidade da livre expressão da vontade dos povos, expressadas pela liberdade política, econômica, social e cultural plena, bem como pela igualdade de participação de todos os cidadãos em todos os aspectos da vida em sociedade.

Noutro giro, Paulo Bonavides ressalta que os direitos políticos, entendidos como direitos de globalização política (direito à democracia, à informação e ao pluralismo) são direitos constitucionais de 4ª dimensão, destacando-os como direitos essenciais ao fortalecimento das democracias contemporâneas, sendo inclusive a “derradeira fase de institucionalização do Estado social”. Nesse sentido, o autor destaca que como direito de 4ª dimensão a democracia há de ser uma democracia direta, “materialmente possível graças aos avanços da tecnologia da comunicação, e legitimamente sustentável graças à informação correta e às aberturas pluralistas do sistema”. Dessa forma, o autor afirma ainda ser imprescindível uma democracia isenta das manipulações da mídia.²¹ Tal entendimento, contudo, não é pacífico na doutrina.

²¹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 27ª edição, malheiros editores, 2012, pág. 590.

Norberto Bobbio, por exemplo, entende que os direitos de 4ª dimensão estariam ligados à engenharia genética.

Segundo Canotilho, a democracia repousa sobre “códigos binários de tensão: Estado/Igreja, democracia representativa/democracia direta, liberdade/igualdade, governo/oposição”. São o que o autor denomina “momentos antiéticos da democracia”, uma vez que são conceitos baseados em antíteses, implicando na aceitação de contextos flexíveis, não absolutos, por ser um sistema em constante evolução.²²

No presente tópico, busca-se desenvolver a democracia, enquanto regime político, de maneira a abordar desde suas raízes históricas até os conceitos e entendimentos que levaram à estagnação político-social, de maneira a subsidiar a abordagem feita nos capítulos posteriores, de que a ausência da plena democracia leva a um círculo vicioso que impede seu próprio desenvolvimento, gerando a crise de confiança dos cidadãos.

2.1 Conceito e breve histórico

Inicialmente, para chegarmos a um conceito de democracia, é importante regressar à Grécia Antiga que, no governo da *polis*, introduziu o poder do povo, ou seja, o *demo* + *cratos*. Contudo, o exercício dessa forma originária de democracia era bastante limitado, uma vez que excluía da participação no poder aqueles que não eram considerados cidadãos, como os estrangeiros, as mulheres, os jovens e principalmente os escravos.²³

Desde então, à democracia tem sido atribuídos valores que buscam melhor conceituá-la, tais como “governo popular, governo democrático, governo consensual, governo parlamentar, governo de partidos, governo presidencialista, governo plebiscitário, entre outros”²⁴.

²² CANOTILHO, J.J.Gomes. *Brançosos e interconstitucionalidade – Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*. Almedina editora, 2006, página 175 e 176.

²³ ALVES, Adalberto. *Partidos políticos e crise de (...)*, pág. 24.

²⁴ BAQUERO, Marcello. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e (...)*, página 17.

Frise-se que na Grécia antiga, o termo *democracia* foi muitas vezes utilizado por filósofos gregos, entre eles Platão e Aristóteles, de forma depreciativa, “considerando-o uma desvirtuação dos arquétipos da virtude, do bem e da justiça”²⁵, uma vez que a maior parte dos intelectuais gregos era contrário a um governo de iniciativa popular, por duvidar da capacidade do povo de se autogovernar.

Para Jorge Miranda, democracia é a forma de governo em que o poder é atribuído ao povo, em sua totalidade, e esse poder é exercido por meio dos membros da comunidade política, de acordo com a vontade do próprio povo, nos termos e limites definidos pela Constituição. Desse modo, o exercício da democracia exige a participação do povo no poder, em conjunto com os governantes, e o exercício desse direito deve ser efetivo e atual e não potencial, traduzindo a capacidade dos cidadãos de formarem uma vontade política autônoma perante os governantes, em suas palavras: “Democracia significa que a vontade do povo, quando manifestada nas formas constitucionais, deve ser o critério de ação dos governantes.”²⁶

José Afonso da Silva ao tratar do tema nos recorda a concepção de Lincoln, de que a democracia, como regime político, é um governo do povo, pelo povo e para o povo, ou seja, é um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo.²⁷

Para Pinto Ferreira, “a democracia é a forma constitucional de governo da maioria, que, sobre a base da liberdade e igualdade, assegura às minorias no parlamento o direito de representação, fiscalização e crítica.” Logo, para ele a democracia “não é processo de convivência, mas sim de relação governamental, de democracia política”.²⁸

Logo, democracia é um “conceito histórico”, utilizado como meio de realização de valores essenciais de convivência humana, em que o poder descansa na vontade popular. A democracia não é um conceito político abstrato e estático, mas sim

²⁵ ALVES, Adalberto. *Partidos políticos e crise de (...)*, pág. 24.

²⁶ MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional - Tomo VII – Estrutura constitucional da democracia*. Coimbra Editora, 2007, página 59 e 60.

²⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 36ª Edição. São Paulo: editora Malheiros, 2013, página 128.

²⁸ FERREIRA, Pinto. *Princípios gerais do direito constitucional moderno*, pag. 171.

um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o próprio povo vai conquistando no decorrer da história.²⁹ A democracia e seus valores vão evoluindo com a própria sociedade, à medida que as conquistas do povo vão tornando-se efetivas, de maneira que está em constante evolução e modificação, como prevê igualmente Canotilho, para quem a democracia é um processo dinâmico, inerente às sociedades abertas e ativas³⁰. Por isso é possível afirmar que a democracia da antiguidade grega não é a mesma que a vivenciada nos tempos modernos, assim como não será a democracia de hoje que o mundo vivenciará no futuro.

O século XVI trouxe ao mundo ocidental diversas mudanças, que foram acentuando-se ao longo dos séculos, encontrando na revolução industrial terreno fértil para o surgimento do poder das massas. Segundo Adalberto Alves, nesse período, vários pensadores³¹ forneceram, cada um a seu modo, contribuições para a solidificação do conceito de democracia e dos instrumentos necessários para a sua realização, acrescentando, não obstante isso, que “a ideia do governo pelo povo era ainda abordada de forma algo fragmentária, muito embora alguns dos referidos instrumentos, como os partidos políticos, a máquina administrativa, os grupos de interesses ou Parlamentos já se encontrassem suficientemente estruturados.”³²

Ao tratar das teorias da democracia, Canotilho divide a democracia oriunda das décadas de oitenta e noventa em cinco teorias normativas, sendo elas: a teoria liberal, concepção republicana, democracia deliberativa, democracia discursiva e democracia corporatista.³³ Não obstante sua relevância, o objetivo do presente estudo

²⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional (...)*, pág. 128.

³⁰ CANOTILHO, J.J.Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. 7ª ed., 2003, pág. 289.

³¹ O autor se refere à influência de Locke, Stuart Mill e até mesmo Maquiavel. ALVES, Adalberto. *Partidos políticos e crise (...)*, pág. 24.

³² ALVES, Adalberto. *Partidos políticos e crise (...)*, pág. 24.

³³ Segundo Canotilho, a democracia moderna, vivenciada nas décadas de oitenta e noventa, são classificadas da seguinte forma: a) Teoria liberal: Prevê certa liberdade social pré-existente à política, bem como, que a democracia serve para colocar o estado à serviço da sociedade; b) Concepção republicana: A política auxilia na construção da vontade democrática, sendo um compromisso ético-político da sociedade, de maneira que não existe espaço social fora do espaço político; c) Democracia deliberativa: Esta teoria está ligada à concepção do republicanismo liberal, de que cabe às pessoas governarem-se a si próprias, com senso de virtude cívica, igualdade de participação política e controle dos representantes; d) Democracia discursiva: Esta teoria aproxima-se da teoria da democracia deliberativa, contudo, a teoria da democracia discursiva não assenta-se nos direitos pré-existentes universais do homem (da teoria da liberal) nem na moral social (teoria republicana); pelo contrário, reside numa rede de discussão e negociação com o fim de buscar uma solução nacional e universal a questões morais e éticas; e) Democracia corporativista: Busca alcançar uma democracia forte, ao conjugar debate parlamentar e negociação corporativa; o Estado adota um perfil negociador, promotor e arbitral entre interesses

não é a discussão das teorias da democracia, mas a análise do princípio democrático como norma jurídica constitucional positivada, bem como a crise da democracia, representada pelo enfraquecimento das instituições políticas e falta de confiança dos cidadãos, o que impede sua evolução.

Por não existir uma teoria unificada da democracia, seu uso tem sido vulgarizado e até deturpado por regimes ditatoriais e autoritários, que se autodenominam defensores da liberdade e da igualdade, maculando os valores e princípios democráticos. Dessa forma, é possível dizer que a democracia tem se tornado um tema de legitimidade geral e repercussão universal, contudo, seu uso indiscriminado e até mesmo irresponsável tem comprometido seu real significado.³⁴

2.2 Princípios essenciais

Segundo José Afonso da Silva, a democracia tem como base dois princípios fundamentais: a soberania popular e a participação, direta ou indireta, do povo no poder. Para o autor, a igualdade, a liberdade e a valorização dos direitos humanos não são princípios, mas valores democráticos, “no sentido de que a democracia constitui instrumento de sua realização no plano prático”. Quanto à maioria, segundo ensina o autor, não se trata igualmente de princípio, mas tão somente de “técnica de que serve a democracia para tomar decisões governamentais no interesse geral”³⁵, podendo a qualquer momento ser substituída por outra mais adequada.

Ao tratar do assunto, Canotilho ensina que a Constituição portuguesa buscou a legitimidade do domínio político ao consagrar a persecução e realização de determinados valores e princípios: soberania popular, garantia dos direitos

(associações empresariais e sindicatos), devolvendo à sociedade a centralidade política. CANOTILHO, J.J.Gomes. *Direito constitucional e teoria (...)*, pág. 1414.

³⁴ BAQUERO, Marcello. *A vulnerabilidade dos partidos políticos (...)*, pág. 17.

³⁵ Nesse ínterim, José Afonso da Silva cita que para Aristóteles a democracia era um governo de número, ou seja, da maioria; mas afirmava também que a alma da democracia residia na liberdade, pregando a igualdade de todos perante a lei. Nas palavras de José Afonso da Silva, para Aristóteles “a igualdade é o primeiro atributo que os democratas põem como fundamento e fim da democracia. E assim ele acaba concluindo que toda democracia se funda no direito de igualdade, e tanto mais pronunciada será a democracia quanto mais se avança na igualdade”. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional (...)*, pág. 131.

fundamentais, pluralismo de expressão e organização política democrática.³⁶ Logo, vê-se que o autor não se preocupou em distinguir tais qualificativos democráticos, diferenciando-os entre valores e princípios.

Ao consagrar o princípio democrático em seu artigo 2º e 9º/b, a Constituição portuguesa não elegeu uma teoria específica de democracia. Ao contrário, buscou ordenar normativamente a democracia que se aplicaria ao país e se adequaria a uma realidade histórica, corroborando inclusive a concepção de Canotilho de que a democracia é um conceito em constante modificação e evolução, não sendo, portanto, estático³⁷. Em razão disso, o estudo da democracia é variável de acordo com cada ordenamento jurídico, com cada realidade democrática.

No presente tópico busca-se abordar os princípios ou valores de ordem política que majoritariamente estruturam a organização da democracia, sem, contudo, pretender esgotar o tema, e sem que implique descartar quaisquer outros (princípios ou valores) indispensáveis para um conhecimento constitucionalmente adequado acerca da estrutura do Estado democrático de Direito.

2.2.1 Estado Democrático de Direito

O princípio do Estado Democrático de Direito não corresponde à simples junção formal dos conceitos de Estado de Direito e de Estado Democrático. Em verdade, é necessária a criação de um conceito próprio, considerando-se os requisitos e conceitos dos elementos componentes, e adicionando novos atributos. Para a construção e compreensão do princípio, o estudo faz uma pequena digressão a cada conceito, sem qualquer pretensão de esgotar o tema.

O Estado Direito em sua origem possuía conotação liberal, conforme ensina José Afonso da Silva, daí porque a doutrina utiliza a definição Estado Liberal ou Estado Liberal de Direito para designá-lo. E ele tinha como principais características: i) a submissão à lei; ii) a divisão dos poderes de forma independente e harmônica; e iii) a

³⁶ CANOTILHO, J.J.Gomes. *Direito Constitucional e teoria (...)* pág. 288.

³⁷ Conforme citado por Canotilho, “a democracia como um processo dinâmico”. *Direito Constitucional e teoria (...)*, pág. 289.

garantia dos direitos individuais; tais características continuam sendo postulados básicos do estado de Direito, como a grande conquista alcançada pelo estado liberal.³⁸

Não obstante ter servido de apoio aos direitos do homem, ao promover súditos à condição de homens livres, a compreensão liberal do Estado de Direito ganhou “concepções deformadoras”, em especial porque seu significado não é absoluto, dependendo do conceito que se atribui às palavras *Direito* e *Estado*, uma vez que podem ser atribuídos ao *Estado de Direito* tantos quantos sejam os significados possíveis atribuíveis à palavra *Direito*, e tantas quantas organizações possam ser compreendidas na palavra *Estado*³⁹, sendo naturalmente uma expressão ambígua, uma vez que não se infere significado único da própria palavra. Tal ambiguidade pode conduzir inclusive a uma concepção totalitária e ditatorial do Estado de Direito, impondo restrições aos próprios direitos e liberdades individuais que tutela, muitas vezes à mercê de um poder político arbitrário e ilimitado em que a participação popular é negada em benefício de uma minoria que controle o poder.⁴⁰

Insta salientar a concepção de Kelsen, que indubitavelmente contribuiu para a modificação do conceito que se atribui ao Estado de Direito, uma vez que para ele *Estado* e *Direito* são conceitos similares, e dessa forma, todo Estado será inevitavelmente Estado de Direito⁴¹. Nesse sentido, há que se recordar que para Kelsen, Direito é somente aquele positivado, e se o Direito é considerado mero enunciado

³⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional (...)*, página 115. Nesse sentido, igualmente entende Canotilho, para quem o Estado de direito é um Estado liberal de direito, contrário à ideia de um Estado de Polícia (que tudo regula e que assume como ônus a felicidade dos indivíduos). O Estado liberal limita-se à defesa da ordem e segurança públicas, “remetendo-se os domínios económicos e sociais para os mecanismos da liberdade individual e da liberdade de concorrência”. Cfr. Canotilho, *Direito Constitucional e teoria (...)*, página 97.

³⁹ VERDÚ, Pablo Lucas. *La lucha por el Estado de Derecho*, Bolonia: Real Colégio de Espana, pag. 94.

⁴⁰ DIAZ, Elias. *Estado de derecho y sociedad democrática*, Madrid: Taurus, 1983, pág. 77. O autor faz ampla discussão sobre o Estado Ético.

⁴¹ Nesse sentido, Kelsen afirma: “Se o Estado é reconhecido como uma ordem jurídica, se todo Estado é um Estado de Direito, esta expressão representa um pleonismo. Porém, ela é efetivamente utilizada para designar um tipo especial de Estado, a saber, aquele que satisfaz aos requisitos da democracia e da segurança jurídica. “Estado de Direito” neste sentido específico é uma ordem jurídica relativamente centralizada segundo a qual a jurisdição e a administração estão vinculadas às leis – isto é, às normas gerais que são estabelecidas por um parlamento eleito pelo povo, com ou sem a intervenção de um chefe de Estado que se encontra à testa do governo -, os membros do governo são responsáveis pelos seus atos, os tribunais são independentes e certas liberdades dos cidadãos, particularmente a liberdade de crença e de consciência e a liberdade de expressão do pensamento, são garantidas.” KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. (Tradução João Baptista Machado). 6ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2003, página 346. Nesse sentido, também entende José Afonso da Silva, com pequenas diferenças, uma vez que prevê que a concepção de Kelsen promoveu a “deturpação” do Estado de Direito, atribuindo a tal situação, certa reprovabilidade (*Curso de Direito Constitucional (...)* página 116).

formal de lei, e Estado e Direito são conceitos que se fundem, todo Estado acabará sendo Estado de Direito, mesmo que sujeito a um regime ditatorial. Ou seja, são conceitos facilmente manipuláveis, que podem ser modificados para forjar legitimidade a um regime totalitário, por mais arbitrário e antidemocrático que o seja.

Superada esta fase do liberalismo, é possível verificar certa inclinação ao Estado social de direito, mais preocupado com questões sociais, que busca atender aos anseios da população por meio da concretização de políticas assistencialistas, em razão do período histórico vivenciado. Ademais, a neutralidade e até mesmo a desídia social do Estado liberal geraram toda sorte de injustiças, impondo ao povo a consciência da necessidade da justiça social⁴², e ao Estado, o ônus de arcar com tais providências.

Dessa forma, o Estado Social de Direito pretendeu corrigir as injustiças criadas pelo Estado Liberal, afirmando os direitos sociais e promovendo a efetiva igualdade material e justiça social, ao menos em tese. Segundo Elías Díaz, o estado social buscou unir o crescimento econômico fomentado pelo capitalismo com a responsabilidade social fomentada pelo bem estar social geral, servindo de base ao welfare state.⁴³ Inegável reconhecer ainda que essa concepção social influenciou sobremaneira diversos regimes constitucionais atuais, que passaram a prever expressamente em suas Constituições, disposições acerca de direitos sociais e econômicos, como é o caso da Alemanha, Espanha,⁴⁴ etc.

Contudo, não obstante essa concepção mais voltada à responsabilidade social, o Estado Social de Direito se mostrou insuficiente para resguardar os direitos que se propunha a tutelar, uma vez que a expressão apresenta a mesma ambiguidade que se atribuiu ao Estado de Direito, pois à palavra *social* podem ser atribuídos tantos quantos significados a criatividade do intérprete possa comportar. E isso ocorre porque todas as ideologias e formas de governo podem acolher sua própria concepção do Estado Social de Direito, como ocorreu, por exemplo, com o nazismo, o fascismo, o salazarismo, a

⁴² VERDÚ, Pablo Lucas. *La lucha por (...)*, pág. 94. Nas palavras do autor: “O Estado de Direito, na atualidade deixou de ser formal, neutro e individualista, para transformar-se em Estado material de Direito, enquanto adota uma dogmática e pretende realizar a justiça social”.

⁴³ DIAZ, Elías. *Estado de derecho y (...)*. pág. (confirmar a página)

⁴⁴ Conforme prevê o artigo 20, 1 da Constituição da República federal da Alemanha, esta é um estado federal, democrático e social; a Constituição espanhola por sua vez, prevê no artigo 1, 1 que a Espanha é um Estado social e democrático de direito.

ditadura militar brasileira, assim como está sujeito a ocorrer com qualquer outro regime autoritário ou ditatorial.

Nas palavras de Paulo Bonavides, “o Estado social se compadece com regimes políticos antagônicos, como sejam a democracia, o fascismo e o nacional-socialismo”, destacando, ainda, que o mais importante é o *social* qualificar o Direito (Estado de Direito *Social*), e não necessariamente o Estado (Estado *Social* de Direito).⁴⁵

Conforme exposto, nem sempre o Estado Liberal de Direito ou o Estado Social de Direito cumprirão os requisitos necessários para caracterizar *Estado Democrático*, uma vez que este tem como fundamento, dentre outros, o princípio da soberania popular, que tutela a efetiva participação do povo na gestão da coisa pública, o que transpõe os limites da simples escolha das instituições representativas. Ademais, como vimos, tanto o Estado Liberal, quanto o Estado Social podem ser deturpados por regimes autoritários, ante a ausência de garantia efetiva da participação popular, o que o Estado democrático de Direito buscou evitar, ao impor expressamente a efetiva participação do povo, visando realizar o princípio democrático, inclusive, com garantia de tutela aos direitos fundamentais da pessoa humana.

O princípio democrático tutela relevantes mecanismos da teoria democrática representativa, como os órgãos representativos, as eleições periódicas, o pluralismo partidário e a separação dos poderes, pressupondo efetiva democracia participativa, com a realização de instrumentos que forneçam aos cidadãos possibilidades reais de “aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controle crítico nas divergências de opiniões, produzir *inputs* políticos democráticos”⁴⁶, ou seja, o efetivo exercício democrático do poder há de ser exercido amplamente pelo povo.

Após breve digressão aos princípios anteriores, é possível melhor compreender o Estado Democrático de Direito. O Estado Democrático de Direito é um dos princípios da República Federativa do Brasil, previsto expressamente no artigo 1º

⁴⁵ BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 10ª edição. São Paulo: Malheiros editores, 2011, página 205 e 206.

⁴⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e (...)*, pág. 288.

da Constituição Federal de 1988, e dada sua importância é princípio presente em diversas outras Constituições, como da Espanha, França, Índia, Itália e Portugal.

A Constituição portuguesa fundou em seu ordenamento o Estado de Direito Democrático, com o *democrático* qualificando o Direito. A constituição brasileira, por outro lado, inaugurou-o em sua ordem jurídica de forma diversa, em que o *democrático* qualificou o Estado (Estado Democrático de Direito), o que, segundo José Afonso da Silva, propaga os valores democráticos sobre o Estado e sobre sua ordem jurídica⁴⁷, sendo, portanto, mais garantista. Contudo, verifica-se que tal diferença é meramente formal, não implicando nenhum prejuízo à democracia, até mesmo porque a própria Constituição portuguesa afirma que seu Estado Democrático de Direito é baseado, dentre outros, na soberania popular, bem como nos princípios e valores democráticos.

Para Elias Dias, o Estado Democrático de Direito é a organização política em que o poder emana do povo, e é exercido diretamente ou por meio de representantes eleitos, mediante eleições livres e periódicas, com voto igualitário, direto e secreto. Já no âmbito das relações entre o Estado e o cidadão, ele considera *democrático* aquele Estado de Direito que busca assegurar a todos os cidadãos o efetivo exercício dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, não se restringindo somente aos direitos civis e políticos. Logo, em sua concepção, tal como o magistério de José Afonso da Silva retro citado, o Estado Democrático de Direito é aquele que se pretende constantemente aprimorado, que incorporou os modelos liberal e social que o antecederam, no intuito de alcançar o *status* atual.⁴⁸

A democracia que o Estado Democrático de Direito busca é aquela em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito dele, diretamente ou por representantes eleitos; deve ser participativa nos processos decisórios; pluralista, respeitando a diversidade de ideias, culturas e etnias e fomentando o diálogo; e

⁴⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional (...)*, pág. 121.

⁴⁸ DIAZ, Elias. *Estado de derecho y sociedad (...)*, pág. 39 e 40. No mesmo sentido são as lições de Pablo Lucas Verdú, *La lucha por el Estado (...)*, pág 125 a 150.

promovendo o reconhecimento de direitos individuais, políticos e sociais, bem como as condições para seu pleno exercício.⁴⁹

Logo, o princípio do Estado Democrático de Direito é visto como princípio matriz, do qual é possível extrair diversos outros princípios, como o da separação dos Poderes, pluralismo político, isonomia, legalidade e o princípio da dignidade da pessoa humana.

Não obstante a louvável proteção democrática de diversos direitos, é possível dizer que a estruturação do Estado Democrático de Direito traz consigo, como consequência lógica e inafastável, o aumento da litigiosidade, uma vez que diversas questões sociais relevantes passam a ser submetidas ao crivo da justiça constitucional. É inegável, por exemplo, que cada vez mais busca-se a justiça constitucional para resolver questões atinentes à concretização dos direitos fundamentais, à implantação de políticas públicas, etc.

Por fim, insta salientar que a ideia de princípio democrático como algo dinâmico, em constante movimento e evolução foi criada por Canotilho, que descreve o princípio democrático como um “processo dinâmico inerente a uma sociedade aberta e activa”, destacando que os preceitos constitucionais, dentre eles o da igualdade social, do bem estar de todos, e do respeito aos direitos econômicos, sociais e culturais orientam a vida política para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

2.2.2 Dignidade da pessoa humana

O conceito de dignidade da pessoa humana não é uma construção contemporânea. Ao abordá-lo, Ingo Sarlet remete-nos aos ditames bíblicos, que enunciam um valor intrínseco ao ser humano, de maneira que não é possível que um ser vivo (humano) seja mero objeto ou instrumento, uma vez que foi concebido “à imagem e semelhança de Deus”, justificando assim a dignidade conferida a todo e qualquer ser humano.⁵⁰

⁴⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional (...)*, página 121 e 122.

⁵⁰ SARLET, Ingo W. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição de 1988*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2001, páginas 29 a 37.

Na antiguidade, contudo, o conceito estava diretamente atrelado à posição social ocupada pelo indivíduo, e somente a alguns era concedida a qualidade de cidadão, considerando-se para tanto o grau de reconhecimento que o mesmo possuía perante a comunidade em que estava integrado. Dessa forma, dizia-se que certo indivíduo era mais ou menos digno perante a sociedade, em razão de seu status social.

Segundo Miguel Reale a pessoa humana é a fonte dos demais valores, sendo, portanto, o fundamento e o objetivo de tutela da ordem jurídica, tendo status pré-constituente ou supraconstitucional.”⁵¹

Nessa mesma valoração, Cristina Queiroz ressalta que na escala de valores tutelados pela Corte Constitucional da Alemanha, “a *dignidade da pessoa humana* é considerada de valor superlativo, não podendo como tal ser contrapesada com outros valores ou bens constitucionalmente protegidos, não lhe sendo aplicável, portanto, o critério da proporcionalidade.”⁵²

Segundo magistério de Inocêncio Mártires Coelho, na esteira dos entendimentos retro citados, a dignidade da pessoa humana deve, portanto, ser considerada como princípio de valor pré-constitucional e de hierarquia supraconstitucional, ou seja, deve ser visto como um princípio sobre o qual todo o ordenamento jurídico deve se curvar, e, principalmente, deve buscar tutelar, como se verifica no ordenamento jurídico de quase todas as nações do mundo, ao menos em tese.⁵³

Não obstante isso, apesar dessa supremacia ser posição majoritária na doutrina e corroborada por importantes cortes constitucionais, tal entendimento encontra resistência, ao argumento de que não existem princípios e direitos absolutos, e nesse caso a dignidade da pessoa humana também estaria, em tese, sujeita a juízos de ponderação, ao menos com outros valores de igual status no ordenamento jurídico.

⁵¹ REALE, Miguel. *Pluralismo e liberdade*. São Paulo. Saraiva editora, 1963, p. 70 a 74.

⁵² QUEIROZ, Cristina M. M. *Direitos fundamentais (teoria geral)*, Coimbra: Coimbra Ed., 2002, p. 206.

⁵³ MENDES, Gilmar. COELHO, Inocêncio. BRANCO, Paulo G. G. *Curso de Direito (...)*, pág. 172. O autor cita em seu raciocínio outras obras, a saber: (Gregorio Peces-Barba, *Los valores superiores*, Madrid: Tecnos, 1986; Joaquin Arce y Florez-Valdês, *Los principios generales dei derecho y su formulación constitucional*, Madrid: Civitas, 1990).

Contudo, nesse particular, o autor defende que não caberia qualquer juízo de ponderação, uma vez que entende ser uma norma absoluta.”⁵⁴

Um dos autores que critica sobremaneira a supremacia e absolutismo do princípio da dignidade da pessoa humana é Alexy⁵⁵, que defende a possibilidade de sua relativização, argumentando que não obstante o leitor ter a impressão de que se trata de valor absoluto pela leitura do artigo 1º, 1 da Constituição de Bonn⁵⁶, tal interpretação não procede, uma vez que a norma é tratada em parte como regra, contudo, também é tratada em parte como princípio, e nesse caso, nessa parte em que não seria absoluto, haveria a possibilidade de falar-se em ponderação. Logo, para Alexy, o princípio da dignidade da pessoa humana comporta “graus de realização”, e o fato de em muitos casos tal princípio preceder outros princípios, tal como abordado no início do tópico, não o torna de caráter absoluto, ressaltando apenas que os preceitos jurídico-constitucionais em regra terão maior preferência em favor da dignidade da pessoa.⁵⁷

Apesar da notória e absoluta credibilidade internacional do doutrinador e da seriedade que norteia suas pesquisas, segundo Inocêncio Mártires Coelho, o princípio

⁵⁴ Idem. *Curso de Direito (...)*, pág. 173.

⁵⁵ Após a concepção de princípios e regras de Ronald Dworkin e Alexy (antigamente fazia-se uma distinção entre princípios e normas; norma como algo vinculante; e princípio como uma espécie de conselho, como as normas programáticas), Alexy, inspirado em Dworkin, passou a fazer outra distinção, (não mais entre princípios e normas), de maneira que a norma passa a ser considerada gênero, e dentro da norma existem 2 espécies: princípios e regras. Segundo essa nova distinção, *regras* são mandamentos definitivos, ou seja, normas que devem ser *cumpridas nas exatas medidas de suas prescrições*. Obedecem a lógica do “tudo ou nada”. Impõe deveres definitivos (em alguns casos excepcionais tais regras podem ser afastadas, mesmo que seja uma regra válida, o que se denomina derrotabilidade ou superabilidade da regra, ou seja, apesar de continuar válida a regra deixa de ser aplicada em um determinado caso concreto para que outro princípio possa ser aplicado. As regras são aplicadas através da subsunção; e *princípios* são mandamentos de otimização, ou seja, são normas que devem ser cumpridas na *maior medida possível* (“mais ou menos”, de acordo com as circunstâncias do caso, traz ideia de otimização) de acordo com as possibilidades fáticas (caso concreto) e jurídicas existentes. Os princípios impõe dever *prima facie* (dever provisório, não se sabe se o princípio irá prevalecer no caso concreto). No caso concreto, os princípios são aplicados através da ponderação (nesse ponto a teoria do Alexy separa-se da teoria de Dworkin, pois para Dworkin os princípios não são aplicados através de ponderação). Em resumo, na teoria de Alexy, regra não admite ponderação de direitos; princípio admite ponderação.

⁵⁶ “Artigo 1 [Dignidade da pessoa humana – Direitos humanos – Vinculação jurídica dos direitos fundamentais] (1) A dignidade da pessoa humana é intangível. Respeitá-la e protegê-la é obrigação de todo o poder público. (2) O povo alemão reconhece, por isto, os direitos invioláveis e inalienáveis da pessoa humana como fundamento de toda comunidade humana, da paz e da justiça no mundo. (3) Os direitos fundamentais, discriminados a seguir, constituem direitos diretamente aplicáveis e vinculam os poderes legislativo, executivo e judiciário.” AACHEN, Assis Mendonça. (tradutor) Lei fundamental da República Federal da Alemanha, edição impressa, atualização: janeiro de 2011. (Revisor jurídico Urbano Carvelli Bonn).

⁵⁷ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. (Tradução de Virgílio Afonso da Silva). Tradução da 5ª edição alemã - *Theorie der Grundrechte*. 2ª edição. São Paulo: Malheiros editores, 2011, páginas 105 a 109. (c)

da dignidade da pessoa humana, enquanto princípio que deve nortear a soberania popular, o estado democrático, e todos os demais valores e princípios constitucionais, jamais estará suscetível de confrontação ou ponderação com qualquer outro princípio, senão consigo mesmo, e somente em casos específicos em que o direito de dois ou mais indivíduos dotados de igual dignidade, esta inerente a todo e qualquer ser humano, conflitem, causando assim lesões mútuas a esse “valor supremo”.⁵⁸

Logo, o princípio da dignidade da pessoa humana prevê uma universalização de seus valores como resultado de um longo processo histórico, como ocorreu com os direitos humanos, tendo tal reconhecimento ocorrido em, ao menos, três fases, iniciando por uma abordagem filosófica e programática de seus idealizadores, depois passaram a ser inseridos em documentos de âmbito estatal, e por fim, encontraram espaço e previsão em normas de alcance mundial, em que busca-se vincular os Estados, agora não mais como norma abstrata, mas como norma concreta de aplicação e proteção dos direitos positivos universais, como é o caso da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 que previu expressamente a necessidade de respeito à dignidade da pessoa humana, como meta objetiva a ser alcançada em caráter universal.⁵⁹

2.2.3 Separação dos poderes

O princípio da separação dos poderes definido e difundido, como hoje conhecido, por Montesquieu, já havia sido anteriormente aventado por Aristóteles, John Locke e Rousseau, ainda que com contornos distintos, encontrando concretização definitiva na Constituição americana de 1787. Com o advento da Revolução Francesa, o princípio tornou-se um “dogma constitucional” seguido até os dias atuais, tendo sido inclusive declarado pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789

⁵⁸ MENDES, Gilmar. COELHO, Inocêncio. BRANCO, Paulo G. G. *Curso de Direito (...)*, página 174. Nas palavras de Gilmar Mendes, a dignidade da pessoa humana é um “valor supremo” que somente pode ser ponderado quando chocar-se com a dignidade de outro cidadão, não havendo que falar-se em ponderação com qualquer outro princípio constitucional, uma vez que, enquanto valor absoluto, deve sempre prevalecer sobre qualquer outro princípio do ordenamento jurídico.

⁵⁹ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro, Campus editora, 1992, pág. 28 a 31. Nesse sentido, para uma visão macro da evolução histórica dos direitos fundamentais, cfr. José Adércio Leite Sampaio, *Direitos fundamentais*. Belo Horizonte: editora Del Rey, 2004, pág. 207 a 258.

como essencial à Constituição e à própria sociedade, como forma de proteção e garantia aos Direitos do Homem.⁶⁰

Desde que os homens começaram a reunir-se em sociedade, e que diante de tal fato verificou-se inevitavelmente a dominação dos mais fortes sobre os mais fracos (ou menos favorecidos), fez-se necessário o estabelecimento do poder entre os próprios homens, de maneira a criar limites sobre essa dominação. Dessa forma, as sociedades passaram a se organizar em função do poder, criando o ordenamento social denominado Estado, de onde decorre o poder estatal ou político, não sendo possível conceber um Estado sem que esteja firmado sobre as bases do poder. Logo, o princípio da separação dos poderes surgiu com o objetivo principal de limitar o poder do homem, de forma a impedir sua utilização indiscriminada e arbitrária, uma vez que a concentração seria indubitavelmente lesiva ao exercício social da liberdade humana em qualquer forma de organização do Estado.

Dessa forma, não é leviano reafirmar a importância do princípio da separação dos poderes, uma vez que é princípio básico de organização constitucional, que impõe obrigações de carácter “constitutivo, racionalizador, estabilizador e limitador do poder do Estado”⁶¹, de maneira que tal divisão gera indubitavelmente o fortalecimento do próprio princípio democrático, que tem na nação politicamente organizada sob a égide de um Estado de Direito, o titular exclusivo dos poderes da soberania.

Não obstante sua importância e relevância, atualmente o princípio não impõe a mesma rigidez almejada em sua origem, uma vez que, segundo José Afonso da Silva, o alargamento das funções e atividades do Estado contemporâneo acabou por impor nova visão à separação dos poderes, criando novas formas de diálogo entre os poderes. Tal fato resta inclusive evidenciado uma vez que tem se buscado cada vez mais a *colaboração entre os poderes*, que é característica mais inerente ao parlamentarismo,

⁶⁰ SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional(...)*, pág. 111. Nesse sentido, o artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 26 de agosto de 1789 previa: “*Toute société dans laquelle la garantie des droits n’est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n’a point de constitution*”. Pode-se dizer que a separação dos poderes é a primeira condição de um governo livre, conforme determinava expressamente o artigo 19 da Constituição Francesa de 04 de novembro de 1848.

⁶¹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 27ª edição. São Paulo: Malheiros editores, 2012, página 573.

do que a própria *independência orgânica e harmônica dos poderes*, mais presente no presidencialismo.⁶²

Logo, para que o princípio da separação dos poderes, nos dias atuais, seja compreendido de modo constitucionalmente adequado, é necessário que se componham temperamentos e ajustes à luz das diferentes realidades constitucionais.

Para o princípio da separação dos poderes, que é atualmente um dos princípios fundamentais da maioria das organizações políticas e sociais democráticas, os três poderes do Estado são independentes e harmônicos entre si, contudo, “cabe assinalar que nem a divisão de funções do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados.”⁶³

Nesse sentido, para que a separação dos poderes continue a perseguir o ideal de dividir o poder estatal de forma equânime e harmônica, no intuito de equilibrar o exercício dos poderes estatais, é imprescindível que sejam respeitadas as delimitações de atribuições de cada esfera de poder, uma vez que a invasão inconsequente de um poder nas atribuições de outro, torna mais tênue a linha que os separa. A tripartição dos poderes é, pois, salutar ao equilíbrio e manutenção dos Estados democráticos de direito.

2.2.4 Pluralismo político

O pluralismo (político, de expressão, de opinião, etc.) é elemento constitutivo do princípio democrático, assim como da própria ordem constitucional, conforme se verifica pelos artigos 2, 10/2 e 51/CRP, sendo inclusive, limite material de revisão, conforme disposição do artigo 288/h do mesmo diploma constitucional, dada sua relevância democrática.

⁶² SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional (...)*, pág. 111.

⁶³ Idem, pág. 112.

Não obstante a referência a “pluralismo político”⁶⁴ indicar à primeira vista um princípio de preferências políticas ou ideológicas, sua interpretação deve ser feita de forma mais abrangente, de maneira a indicar a necessidade de pluralismo na *polis*, como um direito fundamental à diferença em todos os aspectos da convivência em sociedade, sejam elas de natureza política, religiosa, econômica, social, cultural, etc. Dessa forma, segundo esse princípio, o indivíduo é livre para se autodeterminar, estando imune, ao menos em tese, da intromissão do Estado ou mesmo de particulares.

Inocência Mártires Coelho, ao tratar da evolução do que denomina “fato do pluralismo”, citando Paul Ricoeur, reconhece que o pluralismo atualmente é inerente à própria dignidade da pessoa humana, e indica as seguintes fases de evolução do princípio: “a) inicialmente, tolera-se aquilo que se desaprova *mas não se pode impedir*; b) a seguir, tenta-se compreender as convicções contrárias às nossas, *mas sem aderir a elas*; c) e, finalmente, reconhece-se o *direito ao erro*, ou seja, o direito de todo indivíduo de acreditar no que bem entender e de levar a vida como lhe convier, com a só condição de que as suas escolhas pessoais não causem prejuízo a outrem, nem impeçam o exercício de igual direito pelos demais integrantes do grupo”⁶⁵.

O autor ressalta ainda que a ideia de tolerância é inerente ao próprio conceito de pluralismo, assim não pode ser considerada legítima qualquer forma de preconceito, ódio ou perseguição, apenas por ser diferente, mas ao contrário, as diferenças devem ser respeitadas e toleradas, pois são expressões da própria singularidade de cada indivíduo⁶⁶.

O pluralismo político está intimamente ligado à tolerância e ao respeito, valores essenciais à convivência democrática. Por meio da tolerância exercita-se a capacidade de compreender o outro como sujeito de direitos, especialmente como indivíduo capaz de influenciar a condução das políticas estatais. Por outro lado, o respeito é o limite da tolerância concedida, ou seja, ele atrela à tolerância uma ética de responsabilidade ao considerar a opinião discordante, possibilitando a continuidade do

⁶⁴ A Constituição brasileira prevê em seu artigo 2º, inciso V o *pluralismo político* como fundamento do Estado democrático de direito brasileiro. A Constituição portuguesa utiliza em seu artigo 2º a denominação *pluralismo de expressão* como base para o Estado de direito democrático, que visa alcançar a democracia econômica, social e cultural.

⁶⁵ MENDES, Gilmar. COELHO, Inocência. BRANCO, Paulo G. G. *Curso de Direito (...)*, pág. 178.

⁶⁶ Idem, pág. 178.

debate e da convivência democrática, no intuito de enriquecer as deliberações políticas e as ações estatais.

Dessa forma, o pluralismo político busca assegurar a manifestação de todas as forças políticas, promovendo a descentralização do exercício do poder e o equilíbrio das forças que conflitam no espaço público, sendo ainda indispensável que os sujeitos democráticos estejam em igualdade de condições de participação política, em seu aspecto formal e material.

O exercício de governos centrados no respeito e promoção à ideia de pluralidade dos agentes políticos, agentes democráticos, é essencial à afirmação do Estado Democrático de Direito.

2.2.5 Isonomia

Segundo a máxima da isonomia, entende-se o dever de tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade.

Alguns doutrinadores fazem diferenciação entre a interpretação que se faz da igualdade *na* lei e da igualdade *diante* da lei, tendo como destinatários o legislador e o intérprete/aplicador da lei, respectivamente, de maneira que o legislador deve evitar a criação de leis que incitem ou estimulem o preconceito e a discriminação, e por outro lado, deve o intérprete/aplicador evitar a aplicação da lei para promover discriminação não prevista ou tutelada pela própria lei⁶⁷.

Não obstante isso, mesmo com disposição expressa em grande parte dos ordenamentos jurídicos, o Tribunal Constitucional alemão afirmou reiteradas vezes a natureza suprapositiva do princípio da igualdade, de maneira que o mesmo tem que ser visto como anterior ao próprio Estado, e dessa forma, mesmo que não contasse do texto

⁶⁷ MENDES, Gilmar. COELHO, Inocêncio. BRANCO, Paulo G. G. *Curso de Direito (...)*, pág. 179.

constitucional de forma expressa, ainda assim mereceria tutela e respeito, ante sua relevância aos regimes democráticos⁶⁸.

2.2.6 Soberania popular

Somente por meio do princípio da soberania popular, segundo o qual *todo o poder emana do povo* é possível assegurar o direito à igual participação na formação da vontade popular, vez que a soberania popular é corolário do exercício da democracia, de maneira que “o princípio da soberania popular concretizado segundo procedimentos juridicamente regulados serve de charneira entre o Estado de Direito e o Estado Democrático possibilitando a compreensão da moderna fórmula Estado de Direito”⁶⁹.

A ideia de soberania popular está inegavelmente associada ao ideal de autogoverno, direto ou indiretamente exercido pelo povo. A relação entre o povo e aqueles a que autoriza ressalta tão somente que a autoridade mais alta encontra-se depositada no próprio povo, que jamais aliena completamente essa autoridade. Nesse sentido, os governantes são meros mandatários que recebem autorização do povo soberano para agir em seu nome, o que autoriza, ao menos em tese, a retirada ou revogação de tal poder a qualquer momento, uma vez que trata-se de autorização condicional.

Cada Estado possui critérios para definir quem está apto ao exercício da forma de governo adotada, atribuindo a esses o título de cidadão, sendo *povo*, portanto, o conjunto de indivíduos a que se atribui certos direitos e prerrogativas. Nesse sentido, uma vez que o direito político fundamental nas democracias é o direito ao voto, o *povo* confunde-se inevitavelmente com a definição do conjunto de possíveis eleitores. A própria ideia de *povo* sofre variação em razão do território em que se forma a comunidade política, bem como em razão do momento histórico que atravessa,

⁶⁸ Idem, pág. 180. O autor cita, para fundamentar seu posicionamento, o magistério de Ernst Forsthoff, *Problemas constitucionales del Estado social*, in *El Estado social*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 162.

⁶⁹ CANOTILHO, J.J.Gomes. *Direito Constitucional e teoria (...)*, página 100.

determinando inclusive a escolha quanto à forma de governo empregada e, portanto, quem está legitimado ao exercício do poder soberano.

Não obstante isso, essa pretensão de compreender o *povo* como mero conjunto de cidadãos aptos ao exercício dos direitos políticos afasta uma dimensão essencial da democracia, qual seja, aquela que reconhece como cidadão todo e qualquer indivíduo a que se atribuam direitos de participação política, uma vez que sendo a lei um elemento que a todos iguala, deve compreender todos os indivíduos de forma abstrata e genérica.

O exercício da soberania garante ao povo tanto o direito de escolher os governantes quanto o direito de disputar os cargos eletivos. Contudo, verifica-se que o direito de votar, nas democracias modernas, mostra-se mais elementar do que o de candidatar-se, especialmente porque ao perder o direito de votar, perde-se consequentemente o direito de candidatar-se, ou seja, perde-se um direito mais básico, uma condição mais fundamental para o exercício da cidadania.

A Constituição Portuguesa previu expressamente em seu artigo 2º e 3º, nº. 1 o princípio da soberania popular⁷⁰, a Constituição brasileira o previu em seu artigo 14, juntamente com os direitos políticos⁷¹. Diversos outros diplomas constitucionais democráticos igualmente previram a soberania popular, no intuito de exaltar o princípio democrático.

Por meio das eleições, em que se apura a vontade soberana do povo, certifica-se tão somente o ato decisório do voto, sem, contudo, atentar-se para o teor

⁷⁰ Artigo 2.º - Estado de direito democrático: “A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.” Artigo 3.º Soberania e legalidade – n. 1. “A soberania, una e indivisível, reside no povo, que a exerce segundo as formas previstas na Constituição.”

⁷¹ A Constituição brasileira de 1988 não restringe o exercício da soberania popular ao exercício do direito de voto, senão vejamos: “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular.” O artigo retro citado prevê os três meios pelos quais a soberania popular poderia ser diretamente exercida: os incisos I e II constituem formas de consulta direta ao povo soberano, com o intuito de permitir uma participação mais direta na tomada de determinadas decisões. O inciso III introduz a possibilidade de que o povo soberano tenha alguma iniciativa legislativa. Logo, todos os incisos visam, em tese, garantir aos cidadãos uma participação mais direta no processo legislativo.

substancial dessas decisões. O escrutínio limita-se exclusivamente a legitimar a atuação dos representantes eleitos. Logo, nesse contexto, não há propriamente a realização de uma democracia, mas apenas a legitimação de determinada forma de governo. A simples eleição não representa a existência de uma organização política democrática, mas somente um instrumento para se deliberar sobre qualquer assunto, podendo, inclusive, se utilizada de forma desviada, servir-se à negação dos próprios princípios democráticos.

Dessa forma, atrelada à ideia do voto, a democracia representativa traz em si o risco da onipotência da maioria, uma vez que haverá sempre a sobreposição de uma força política em detrimento de outra de menor alcance ou apelo, pois contará com a manifestação do interesse da maior parte dos legitimados ao sufrágio, por intermédio do princípio da maioria, suprimindo inegavelmente a vontade da minoria.

Noutro giro, Tocqueville ressalta a ideia da soberania da maioria como fator que favorece o equilíbrio entre as forças políticas que coabitam o espaço democrático, uma vez que tem o condão de, ao menos em tese, pacificar conflitos e uniformizar as decisões dos governos, ao promover o debate sob a ótica de vários observadores. E mais, o autor indica ainda o senso de justiça como elemento essencial e limitador das decisões da maioria, que inevitavelmente necessitam ponderar acerca dos impactos de suas escolhas para toda a coletividade.⁷² Todavia, apesar de constantemente preocupado com a afirmação das liberdades individuais, o autor reconhece o risco que a onipotência da maioria representa para a democracia.

A necessária e justa representação das minorias é fator decisivo para afastar do exercício da soberania popular o risco da tirania da maioria. Nesse sentido, apesar de preocupado com a ausência de limites que redundaria a democracia numa tirania da maioria, Tocqueville defende a importância da maioria.⁷³

⁷² TOCQUEVILLE, Alexis. *A democracia na América: leis e costumes – de certas leis e costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático*. Livro I. Eduardo Brandão (tradutor). 2ª edição. São Paulo, editora Martins Fontes, 2005, capítulo VII.

⁷³ Nesse sentido, afirma: “Se algum dia a liberdade vier a ser perdida na América, dever-se-á imputar essa perda à onipotência da maioria, que terá levado as minorias ao desespero e terá forçado a apelar para a força material. Ver-se-á então a anarquia, mas ela chegará como consequência do despotismo.” Idem, página 304.

2.3 Constitucionalismo e democracia

Segundo Emílio Peluso⁷⁴, citando Dworkin, constitucionalismo é o sistema de direitos jurídicos individuais, previstos na lei maior, que o legislador não pode anular.

Canotilho, por sua vez, conceitua constitucionalismo como a ideologia que sustenta o princípio da limitação do poder estatal, como requisito indispensável à garantia dos direitos individuais, essencial à estrutura da organização político-social da comunidade, afirmando ainda que o constitucionalismo moderno consiste em “técnica específica de limitação do poder com fins garantísticos”⁷⁵. Nesse diapasão, afirma o autor que o constitucionalismo busca em verdade “justificar um Estado submetido ao direito, um Estado regido por leis, um Estado sem confusão de poderes”⁷⁶.

Dessa forma, verifica-se que o constitucionalismo é um fenômeno político cada vez mais frequente e popular, uma vez que é cada vez mais comum o entendimento de que um sistema jurídico respeitável deve prever a tutela constitucional dos direitos individuais, como forma isonômica e democrática de tutela de direitos. Dessa forma, entende-se que o constitucionalismo deve, acima de tudo, proteger as minorias contra o poder arbitrário e parcial da maioria.

Constitucionalismo e democracia são conceitos bastante próximos, em que se baseia o Estado democrático de direito, sendo que, por constitucionalismo entende-se a limitação do poder e a supremacia da lei, e por democracia, por sua vez, entende-se a soberania popular e o governo da maioria.⁷⁷ Logo, não são conceitos antagônicos, ao contrário, são conceitos que se completam e se apoiam, com o fim de alcançar justiça, segurança jurídica e bem estar-social.

⁷⁴ DWORIN, Ronald. (Tradução de Emílio Peluso Meyer). Constitucionalismo e democracia. Publicado originalmente in *European Journal of Philosophy*, n.º 3:1, páginas 2-11, em 1995.

⁷⁵ CANOTILHO, J.J.Gomes. *Direito Constitucional e teoria (...)*, página 51.

⁷⁶ *Idem*, página 93.

⁷⁷ Nesse sentido, entende Canotilho, para quem o “Estado Constitucional, para ser um Estado com as qualidades identificadas pelo constitucionalismo moderno” – estado submetido ao direito, regido por leis, sem confusão de poderes – “deve ser um Estado de direito democrático”. Dessa forma, “o Estado constitucional democrático de direito procura estabelecer uma conexão interna entre democracia e Estado de direito”. Cfr. *Direito Constitucional e teoria (...)*, página 93.

Não obstante isso, o constitucionalismo encontra críticos e opositores, ao argumento de que o próprio constitucionalismo promove a subversão da democracia, uma vez que a Constituição, ao impor proteção imutável, estaria prevendo direitos que ao legislador derivado não seria dado o poder de modificar, e dessa maneira, estaria limitando o poder do próprio povo, consubstanciado na proibição do poder legislativo editar leis que atendessem somente aos anseios da maioria que representa, sempre que fossem contrários às normas protetivas previstas na Constituição, protegendo, assim, um núcleo rígido de direitos jurídicos individuais.

Contudo, verifica-se possível compatibilizar o constitucionalismo e a democracia, não sendo de forma alguma conceitos contraditórios, uma vez que tal conflito, segundo Emílio Peluso, é meramente ilusório, especialmente porque é baseado em uma concepção incorreta do que vem a ser democracia. Para tanto, inicia esclarecendo importante concepção acerca de democracia: Por democracia, devemos entender “a regra da maioria legítima”, logo, a simples maioria numérica, como mero fator majoritário, não constitui democracia. Isso só é possível quando, além da maioria, há, entre outros requisitos, o respeito aos direitos de todos, inclusive das minorias.⁷⁸ Logo, é necessário que se faça a distinção entre democracia e simples regra da maioria, uma vez que não são conceitos idênticos.

Nesse contexto, é possível prever quais são as normas limitadoras (protetiva de direitos) que necessitam de previsão constitucional, essenciais para a construção ou manutenção da democracia? O autor afirma que são controversas tais normas, questionando, por exemplo, se “é essencial para a democracia que às minorias seja garantida sua liberdade contra a discriminação privada em escolas e empregos; que às mulheres seja garantido o direito de aborto caso elas desejem; que aos homossexuais seja garantida a liberdade sexual; que seja garantido às pessoas um nível decente de serviços de saúde, habitação ou educação”.⁷⁹

Certamente tais direitos são relevantes e merecem tutela, contudo, uma vez que não são tão ligados a procedimentos políticos imparciais, como é, por exemplo,

⁷⁸ DWORKIN, Ronald. (Tradução de Emílio Peluso Meyer). Constitucionalismo e democracia. Publicado originalmente in *European Journal* (...), págs. 2 a 11.

⁷⁹ DWORKIN, Ronald. (Tradução de Emílio Peluso Meyer). Constitucionalismo e democracia. Publicado originalmente in *European Journal* (...), págs. 2 a 11.

o direito à liberdade de expressão, sua inclusão no texto constitucional, como norma limitadora, de maneira a impedir que possam ser limitados ou restringidos pelo direito da maioria, pode, ao menos em tese, implicar em uma deturpação ou comprometimento da democracia, como uma restrição ao direito da maioria de legislar e se governar.

Logo, pergunta-se, é necessário que a Constituição tutele todos os fatos da vida para que eles sejam respeitados? Por outro lado, se tais direitos não forem constitucionalmente tutelados, é possível que encontrem a proteção que necessitam? O tema é de certo complexo, e merece reflexões.

Dessa maneira, não posicionando-se necessariamente a favor de uma ou outra concepção, certo é que a democracia não é feita apenas da vontade das majorias, mas também do respeito e preservação dos direitos fundamentais de todos, inclusive das minorias.

Certo é que o Estado Constitucional moderno não é e não deve limitar-se a ser apenas um Estado de Direito (limitador do poder através do império do direito), uma vez que é essencial que seja um Estado adjetivado, um Estado de direito democrático, ou seja, tendo uma “ordem de domínio legitimada pelo povo”. Ademais, o exercício do “direito” e do “poder” no Estado constitucional exige que o seja em termos democráticos, tendo como princípio fundante, a soberania popular, vez que o poder político deve derivar do “poder dos cidadãos”⁸⁰.

Dessa forma, a sincronização das dimensões de Estado de Direito e de Estado Democrático de Direito, de modo a formar o moderno Estado constitucional democrático de Direito deixa resplandecente que o aclamado conflito entre *constitucionalistas* e *democratas*, ou, em outras palavras, entre Estado de direito e democracia, é uma falácia. Nesse sentido, “saber se o *governo de leis* é melhor que o *governo de homens* ou vice-versa é, pois, uma questão mal posta: o governo dos homens é sempre um governo *sob leis* e *através* de leis. É, basicamente, um governo de homens segundo a lei constitucional, ela própria imperativamente informada pelos princípios jurídicos radicados na consciência jurídica geral nacional e internacional”⁸¹.

⁸⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e teoria (...)*, pág. 98.

⁸¹ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e teoria (...)*, pág. 231.

2.4 Tipos de democracia

Incontestemente que a democracia se sustenta na soberania popular, e Paulo Bonavides faz distinção formal do sistema em três tipos: a) democracia direta, onde o poder emana do povo e é por este exercido diretamente (as decisões fundamentais são tomadas pelos cidadãos em assembleia, nos moldes da Grécia Antiga); b) democracia indireta ou representativa, onde o poder emana do povo e em seu nome é exercido por representantes eleitos; e por fim em c) democracia semidireta ou participativa, como modalidade em que se alteram as formas clássicas de democracia representativa para aproximá-la cada vez mais da democracia direta.⁸²

Ao tratar do tema, Ferreira Filho divide os tipos de democracia em dois tipos puros: democracia direta e indireta, e outro tipo que qualifica como misto, que denomina democracia semidireta, considerando-a como modalidade da democracia indireta, especialmente da democracia representativa. Em todo caso, todas as formas buscam realizar o ideal de fazer coincidir “no máximo possível, os governantes e os governados” para que todo cidadão “continue livre no Estado, sujeitando-se a um poder de que também participe”.⁸³

Logo, sob o aspecto meramente formal, adota-se como classificação dos modelos de regimes democráticos a democracia direta, a democracia indireta (representativa) e a democracia semidireta (participativa). O presente estudo adota essa distinção formal, e nos tópicos seguintes faz breves considerações acerca de cada sistema, sem qualquer pretensão, contudo, de esgotar o tema, que por demasiado rico em informações e detalhes, não se esgota em poucas linhas.

2.4.1 Democracia direta

Por democracia direta entende-se o regime político em que governantes e governados se confundem no exercício do poder estatal, sem que haja qualquer

⁸² BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 11ª edição. São Paulo: editora Malheiros, 2005, págs 270 a 277.

⁸³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 37ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011, página 108.

intermediário entre a vontade do povo, absoluto titular do poder soberano, e as decisões políticas do Estado.

O primeiro grande modelo de democracia direta, da maneira que se conhece hoje, surgiu em Atenas. A democracia ateniense durou aproximadamente dois séculos, “das reformas de Clístenes (590 a.C.) à paz de 322 a.C., quando Antípatro impôs a transformação das instituições políticas.” O período democrático vivenciado em Atenas foi um período muito próspero, em que a economia e o poderio ateniense alcançaram seu ápice, tendo grandes filósofos escrito bastante sobre aquele contexto, como Platão (429-347 a.C.), Sócrates (470-399 a.C.) e Aristóteles (384-322 a.C.).⁸⁴

Segundo Canotilho, em certas correntes de pensamento a democracia direta é o oposto da democracia representativa, pois nesta última o povo pensa ser livre, mas limita-se a eleger os seus representantes nas esferas de governos. Ao contrário, na democracia direta o povo exerce de forma permanente e direta o poder político, realizando diretamente suas próprias escolhas.⁸⁵

Logo, a democracia direta é uma forma de organização na qual todos os cidadãos podem participar diretamente das decisões políticas do Estado, tal como as primeiras democracias da antiguidade. O exemplo mais utilizado das primeiras democracias diretas é o de Atenas e outras cidades gregas, onde o povo se reunia nas praças e ali tomava as decisões políticas.

Para Ferreira Filho a democracia direta é impraticável nos dias atuais, uma vez que não é possível reunir todos os cidadãos com a frequência necessária para que resolvam problemas rotineiros e comuns, bem como ante a falta de capacidade dos próprios cidadãos para tais providências.⁸⁶

Para Bobbio a democracia direta engloba “todas as formas de participação no poder”, com prevalência do agente popular sobre o político.⁸⁷

⁸⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional (...)*, pág. 109.

⁸⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “*Brançosos*” e *interconstitucionalidade (...)*, pág. 308.

⁸⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional (...)*, pág. 109.

⁸⁷ BOBBIO, Norberto. Marco Aurélio Nogueira (tradutor). *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. 3ª edição. Rio de Janeiro: editora paz e terra, 1987, página 459.

Maria Benedita Urbano exalta ainda em sua obra o papel desempenhado por Rousseau para a evolução do sistema de democracia direta, ao citar que “Rousseau deixará sem dúvida no século XVIII uma marca democrática indelével. Não é demais referir, no entanto, que não há qualquer referência na sua vasta obra à figura específica do referendo popular, sendo o tipo de democracia por ele defendido mais próximo da democracia de assembleias públicas do tipo ateniense (democracia clássica) do que propriamente um modelo de democracia semidireta até aí, ao que tudo leva a crer, desconhecida.”⁸⁸ Logo, Rousseau defendia que somente era legítimo o sistema em que o próprio povo exercia o poder supremo, ou seja, somente a democracia direta, uma vez que resultante da vontade geral do povo, do voto de todos os cidadãos.

Inegável que a principal preocupação de Rousseau centrava-se sobremaneira na possível e excessiva influência dos interesses particulares sobre os negócios do Estado. Dessa forma, uma vez que os interesses públicos fossem indevidamente subtraídos e substituídos por anseios privados, ter-se-ia instituído um sistema de escravidão. Assim, conclui Rousseau: “De qualquer modo, no momento em que um povo nomeia representantes, já não é um povo livre: deixa de ser povo”.⁸⁹

A grande vantagem desse sistema é a inclusão direta da população nas decisões políticas, o que leva à presunção de maior legitimidade das decisões, nesse sentido:

“the main advantages to direct democracy are that all citizens feel included in the political process and that all decisions have a high degree of legitimacy.”⁹⁰

⁸⁸ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo – perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal*. Coimbra Editora, 1998, página 14.

⁸⁹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. Tradução Antonio de Pádua Danesi. 3ª edição. São Paulo, editora Martins Fontes, 1996, página 116. Nesse sentido, fundamentava o autor: “Tão logo o serviço público deixa de ser a principal atividade dos cidadãos, ao qual preferem servir com sua bolsa do que com sua pessoa, já o Estado se acha à beira da ruína. (...) Quando alguém diz, referindo-se aos negócios do Estado: *Que me importa?*, pode-se ter certeza que o Estado está perdido. (...) A soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada; consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa: ou é a mesma, ou é outra – não existe meio-termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser os seus representantes; são simples comissários, e nada podem concluir definitivamente. Toda lei que o povo não tenha ratificado diretamente é nula, não é lei.” (Idem, página 112-114.

⁹⁰ LANSFORD, Tom. *Democracy - Political systems of the world*. Editora Marshall Cavendish, 2007, página 12.

Contudo, não obstante isso, segundo magistério de Lansford, verifica-se que a democracia direta possui algumas desvantagens que limitam, indubitavelmente seu uso, que ele enumera como sendo quatro:

“First, it is impractical for large contries. It would be impossible for a country such as India, with a population of more than one billion, to have everyone meet or provide a fórum to discuss issues. This is also true for medium-sized countries such as France or the United Kingdom, wich each have populations of about sixty million. Second, direct democracies require high levels of citizen participation, and most people in today’s world do not have the time to study all of the issues so that they can cast informed votes. Third, in the past, direct democracies often actually constrained popular participation by limiting who could be a citizen. For example, in Athens, women and slaves were not given the status of citizens. Fourth, and finally, direct democracies can lead to the tyranny of the majority. On the one hand, majority rule is important for the sucessful functioning of a government, but sometimes majorities can trample on minority rights.”⁹¹

Logo, em países que possuem grandes dimensões territoriais e/ou populacionais, em países em que o engajamento político da população não se manifesta de maneira relevante ou ainda em países em que os interesses de uma maioria podem deliberadamente suplantar os interesses dos demais, não se vislumbra qualquer possibilidade de aplicação eficaz desse sistema, uma vez que ele seria inevitavelmente deturpado.

Dessa forma, relevantes as abordagens feitas em tópicos anteriores, acerca da necessidade do respeito aos princípios essenciais da democracia, mas principalmente, da tutela aos direitos das minorias, que inevitavelmente encontra maior

⁹¹ LANSFORD, Tom. *Democracy - Political systems (...)*, páginas 12 e 14. Nesse sentido, Maria Benevides destaca as vantagens e desvantagens da democracia direta, elencando-as: Desvantagens: “- O enfraquecimento dos partidos (‘pilares da democracia’), das lideranças políticas e do próprio Parlamento, o que pode prejudicar o regime democrático; - O risco das consultas plebiscitárias, que levam à tirania pela manipulação do ‘apelo ao povo’; - A apatia do eleitorado, pressionado por tantos apelos de participação, ou, em sentido contrário, a criação do monstro leviatã, ou ‘cidadão total’.” Vantagens: “- Processo permanente de educação para a cidadania; - o povo torna-se co-responsável no destino da coisa pública; - fortalecimento do regime democrático pelo processo constante de controle e cobrança dos atos emanados dos órgãos públicos (governo e Parlamento); - Instrumento para aferição da vontade popular, servindo para a expressão tanto de seus desagrados, quanto de suas aspirações; - possibilidade de mobilização dos ‘apáticos’, das ‘maiorias silenciosas’.” BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3ª edição, 5ª reimpressão. São Paulo, editora Ática, 2003, páginas 46 e 47.

respaldo diante do constitucionalismo. Ainda, conforme já previa Rousseau, ao tratar acerca da democracia direta, há que conferir à vontade de cada cidadão a mesma dignidade e valor, como forma, inclusive, de valorizar sua cidadania.

2.4.2 Democracia indireta ou representativa

Segundo Ferreira Filho, democracia indireta é aquela em que o povo se governa por meio de representantes eleitos, que tomam “em seu nome e presumidamente no seu interesse as decisões de governo.” Segundo o autor, “o modelo clássico da democracia indireta é a chamada democracia representativa, que apresenta dois subsistemas: o puro ou tradicional, e a democracia pelos partidos”.⁹²

Logo, em um sistema de democracia indireta ou representativa os cidadãos elegem seus representantes que serão responsáveis pela tomada de decisões em seu nome, atuando por meio de mandatos políticos.

A democracia representativa surgiu do governo representativo, como resultado das revoluções liberais deflagradas pelo mundo, a partir do final do século XVIII, com o fim de dar “o efetivo exercício do poder à minoria dos mais capazes, eleitos pelo voto em geral”.⁹³

Inegável que a revolução francesa (1789) fortaleceu o sistema representativo, o qual buscava substituir o direito divino dos reis pela soberania popular. Dessa maneira, entre a impossibilidade da democracia direta e os abusos do absolutismo monárquico, os revolucionários pretenderam criar um governo livre e natural, que teria como titular da vontade política o próprio povo⁹⁴, que, contudo, deveria exercer tal poder por meio de seus representantes.

Maria Benedita Urbano destaca a influência de Montesquieu para a evolução da democracia indireta: “Quanto a Montesquieu, se o seu papel é fundamental

⁹² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional (...)*, pág. 111. O autor ressalta que a democracia semidireta é subespécie de democracia indireta, assim como a democracia plebiscitária ou cesarista, que atualmente é inteiramente desacreditada.

⁹³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional (...)*, pág. 111.

⁹⁴ Darcy Azambuja, Introdução à Ciência Política, 4ª edição, páginas 242-243.

para o desenvolvimento da forma de governo representativo, já o mesmo não se poderá dizer no que respeita ao referendo e às outras técnicas de participação popular directa,” pois ele tinha “desconfiança em relação ao corpo popular – que perfeitamente apto e idóneo para escolher os seus representantes, seria absolutamente incapaz, segundo as suas próprias palavras, de gerir a coisa pública,”⁹⁵ ante a reduzida capacidade do povo para se autogovernar, por diversos motivos, fossem eles em razão da ausência de responsabilidade social, por desconhecimento da vida e instituições políticas, por falta de politização, etc., logo, essas funções deveriam ser confiadas aos *mais capazes*, ou seja, aos representantes do povo.

Logo, segundo a premissa de Montesquieu, a participação das massas é desnecessária ou secundária, até mesmo para não comprometer a governabilidade da nação, pois é mais simples ao cidadão escolher seus governantes por meio do sufrágio do que efetivamente promover seu autogoverno.

Insta salientar que quando da implantação do governo representativo, este tinha um caráter predominantemente aristocrático, uma vez que a escolha da minoria *mais capaz* de governar era realizada igualmente por uma minoria, representada pelos mais ricos, de acordo com seu grau de riqueza, excluindo dos mais pobres qualquer direito à participação política (sufrágio censitário). A partir do fim do século XIX começou-se a abandonar o sufrágio censitário, passando a possibilitar o sufrágio universal, bem como concedendo tal direito às mulheres, em grande parte em meados do séc. XX, alcançando assim um caráter democrático.⁹⁶

Adalberto Alves entende que “A lei no sistema representativo serve de cortina. Se, estaticamente, dá a ilusão de assegurar formalmente as regras de uma verdadeira democracia, dinamicamente, interpõe-se entre os cidadãos e o efetivo exercício do poder”⁹⁷. Dessa maneira, segundo o autor, as democracias representativas representam tão somente uma ficção política, uma vez que, não obstante afirmarem-se como originárias da vontade popular, são em verdade fruto de uma vontade em tese, parcial ou abstrata, externalizada por meio dos partidos políticos, pelo parlamento, etc.

⁹⁵ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo – perfil histórico-evolutivo (...)*, pág. 14.

⁹⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional (...)*, pág. 112.

⁹⁷ ALVES, Adalberto. *Partidos políticos e crise de democracia (...)*, pág. 21.

E uma vez que a validade da norma jurídica só pode ser fundada num ato de vontade do próprio povo, resta evidente a falácia do sistema representativo, como exercício pleno de democracia.⁹⁸

Logo, na democracia representativa ocorre a transferência da representação do poder individual, que fundamentou a noção de soberania, para grupos sociais ou organizações políticas, em que os protagonistas da vida estatal passam a ser principalmente os partidos políticos, que exercem as atribuições institucionais por meio de mandatos eletivos, conferidos por sufrágios eleitorais. Dessa forma, o sistema representativo é o regime político em que, na relação estabelecida entre governantes e governados, existem intermediários devidamente legitimados pelo povo para a expressarem a vontade do próprio povo.

Apesar da impossibilidade prática de oitiva de toda nação, a representação é diretamente vinculada à expressão da vontade geral, mesmo que seja apenas uma vontade geral fictícia. Nesse contexto, a própria ideia de democracia indireta traz em si relevante controvérsia que implica compreender o caráter de representatividade, ou seja, se os legitimados ao expressarem-se em nome do povo, o fazem a partir das próprias convicções ou agem vinculados aos interesses daqueles que o elegeram. Tal situação será abordada no tópico abaixo.

Por fim, é possível afirmar que o sistema representativo não traduz necessariamente uma negação ou mesmo oposição ao modelo direito de democracia, uma vez que os mesmos podem coexistir e até mesmo complementarem-se, por meio da utilização conjunta da representação e deliberação popular a partir de instrumentos democráticos e apropriados a esse fim.

Por fim, verifica-se que a democracia indireta é uma forma de governo pautada na concepção de que a representação é o meio mais eficaz para alcançar e cumprir a vontade popular.

⁹⁸ Idem, pág. 49.

2.4.2.1 Da representação democrática

A representação democrática é a *autorização* concedida pelo povo a um órgão soberano, para que este possa agir de forma autônoma na condução da coisa pública e da vida política, em nome do povo e para o povo. A representação, criada pelo constituinte, é geralmente parlamentar, sendo baseada no princípio da soberania popular.

Canotilho, ressaltando que a representação é a forma primária de realização da vontade do povo, no contexto da Constituição portuguesa, divide a representação democrática em formal e material, diferenciando-as da seguinte maneira: a) Representação formal: consiste na “autorização e legitimação jurídico-formal concedida a um órgão governante (delegação da vontade) para exercer o poder político”; b) Representação material: ocorre quando o órgão representativo realiza a vontade popular, de maneira que “só quando os cidadãos (povo), para além das suas diferenças e concepções políticas, se podem reencontrar nos actos dos representantes, em virtude do conteúdo justo destes actos, é possível afirmar a existência e a realização da representação material”⁹⁹.

Logo, a representação não é a simples ocupação formal de cargo político, mas a realização do mandato de forma efetiva, tendo como objetivo a realização do bem comum e da vontade popular, isenta de qualquer interesse pessoal que possa deturpá-la, vez que se trata de princípio essencial ao princípio democrático. Nesse aspecto, a moralidade no trato da coisa pública torna-se valor essencial.

Saliente-se que a democracia representativa nasceu da crença de que os representantes legitimamente eleitos pelos cidadãos possuem melhores condições de avaliar os interesses da coletividade, em detrimento dos cidadãos, que acabam restringindo-se à apreciação de questões particulares. Dessa forma, a representação seria a maneira mais adequada de alcançar os fins almejados pela soberania popular.¹⁰⁰

⁹⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e teoria da (...)*, pág. 294.

¹⁰⁰ BOBBIO, Norberto. Marco Aurélio Nogueira (tradutor). *Liberalismo e democracia*. São Paulo, editora brasiliense, 2005, páginas 33 e 34.

Contudo, o mero procedimentalismo eleitoral que garante a representação política nos órgãos estatais, por si só, é insuficiente para que se realize materialmente a democracia. É imprescindível a criação de mecanismos eficazes de controle da onipotência da maioria, possibilitando que a minoria possa efetivamente influenciar a composição das decisões governamentais. Desse modo, busca-se que as democracias se realizem coletivamente, assegurando a concretização dos princípios de liberdade e igualdade.

Nesse sentido, Canotilho ressalta ainda os postulados do princípio da representação: “(1) exercício jurídico, constitucionalmente autorizado, de funções de domínio, feito em nome do povo, por órgãos de soberania do Estado; (2) derivação directa ou indirecta da legitimação de domínio do princípio da soberania popular; (3) exercício do poder com vista a prosseguir os fins ou interesses do povo. Nisto se resumia a tradicional ideia de Lincoln: governo do povo, pelo povo, para o povo.”¹⁰¹

Por meio da representação, centra-se na possibilidade dos anseios sociais dos eleitores serem efetivamente auscultados pelo Estado, por meio da intercessão dos seus mandatários. Logo, numa democracia representativa os eleitores elegem, ao menos em tese, aqueles que estão em melhores condições de avaliar, expressar e representar os interesses gerais da coletividade. Por essa perspectiva, verifica-se a existência dos denominados *mandatos imperativos*, que se manifestam sob a limitação da vontade dos eleitores.

Contudo, no intuito de controlar os interesses individuais e, ao mesmo tempo, fazer prevalecer os interesses da nação, os mandatos imperativos foram substituídos pela atuação livre dos representantes, livre dos anseios exclusivos de seus eleitores, em prol de um bem maior a toda coletividade. Dessa forma, buscava-se o rompimento da representação classista, desvinculando os interesses particulares dos anseios da comunidade política, em que os eleitos deveriam expressar o interesse geral, em detrimento dos interesses das forças políticas e sociais que o elegeram, não se

¹⁰¹ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e teoria da (...)*, pág. 293.

vinculando a nenhuma ordem mandamental, configurando assim os chamados *mandatos irresponsáveis*.¹⁰²

Verifica-se assim a existência de dois modelos diametralmente distintos de representação, aquele consubstanciado na representação específica dos interesses de um segmento específico da sociedade (mandato imperativo), e aquele que busca e se fundamenta na vontade geral da nação (mandato irresponsável).

Considerando que a representação política busca ouvir os interesses sociais, individuais ou gerais, bem como promover a reprodução desses interesses no ambiente político, a representação política será sempre e inevitavelmente uma representação de interesses. Não obstante isso, o exercício irresponsável dos mandatos vincula-se à perspectiva de representação liberal-democrática, afirmada no princípio da maioria, em que o processo democrático dá-se na igualdade dos que o compõe. Assim, a possibilidade da representação de interesses conflitantes, resultante dos desequilíbrios sociais, políticos e econômicos, impõem cautela ou até mesmo a proibição aos mandatos imperativos.

Nesse sentido, a proibição do exercício vinculado dos mandatos representativos é medida necessária para assegurar a concretização do processo político, privilegiando assim os princípios da maioria e da igualdade, alcançando assim a efetiva representação política, em detrimento da representação puramente de interesses. É nesse sentido que a democracia liberal liga-se aos mandatos irresponsáveis.¹⁰³

¹⁰² Segundo Bobbio, “A dissolução do Estado de estamento liberta o indivíduo na sua singularidade e na sua autonomia: é ao indivíduo enquanto tal, não ao membro de uma corporação, que cabe o direito de eleger os representantes da nação – os quais são chamados pelos indivíduos singulares para representar a nação em seu conjunto e devem, portanto, desenvolver sua ação e tomar suas decisões sem qualquer vínculo de mandato. Se por democracia moderna entende-se a democracia representativa, e se à democracia representativa é inerente a desvinculação do representante da nação com respeito ao singular indivíduo representado e aos seus interesses particularistas, então a democracia moderna pressupõe a atomização da nação e a sua recomposição num nível mais elevado e ao mesmo tempo mais restrito que é o das assembleias parlamentares.” BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. Cit., página 36.

¹⁰³ Nesse sentido, segundo Sieyès: “É necessário compreender, antes de tudo, qual é o objetivo ou o fim da Assembleia representativa de uma nação: não pode ser diferente do que a própria nação se proporia se pudesse se reunir e deliberar no mesmo lugar. O que é a vontade de uma nação? É o resultado das vontades individuais, como a nação é a reunião dos indivíduos. (...) É preciso que, mesmo na decadência dos costumes, quando o egoísmo parece governar todas as almas, a assembleia de uma nação seja constituída de tal forma que os interesses particulares permaneçam isolados e o voto da maioria esteja sempre conforme ao bem geral. (...) Tiremos daí a consequência natural: que o direito de fazer-se representar só pertence aos cidadãos por causa das qualidades que lhe são comuns e não devido àquelas

Logo, no exercício irresponsável do mandato, os eleitos exercem suas funções sem qualquer vínculo aos interesses específicos da população que o elegeu, uma vez que são representantes de toda sociedade. Corrobora tal afirmação a instituição de prerrogativas políticas, como a imunidade parlamentar e a adoção do voto secreto em decisões de relevância nacional.

Apesar dessa percepção, os mandatos irresponsáveis são fomentados no aspecto meramente formal, uma vez que na prática, verifica-se que os mandatos imperativos são utilizados indiscriminadamente pelos agentes políticos, até mesmo como forma de angariar votos e apoio popular, no intuito de alcançar maior legitimidade à sua atuação. Logo, a proibição dos mandatos imperativos é totalmente ineficaz quando da experimentação prática da representação política.

2.4.3 Democracia semidireta ou participativa

A democracia defendida no pós-guerra é, antes de tudo, participativa, como consequência do esvaziamento do modelo clássico liberal, que se revelou incapaz de assegurar a estabilidade política aos Estados, bem como de garantir direitos e garantias fundamentais. Nesse contexto, a democracia liberal, apesar de atenta aos interesses dos mercados e à necessidade de assegurar estabilidade econômica, não logrou êxito em equilibrar os componentes democráticos de uma sociedade diversificada e complexa, deixando de incorporar aos governos as demandas sociais.

Dessa forma, a democracia semidireta afirmou-se a partir da incapacidade da democracia representativa atuar como instrumento eficaz de mobilização da vontade popular. Nesse sentido, com o fim de assegurar a ideia de soberania popular, conservam-se os institutos da representação política, ampliando os preceitos democráticos, de modo a incorporar o povo como ator político, aproximando-o efetivamente das estruturas governamentais e estabelecendo um efetivo controle cidadão.

que os diferenciam.” SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A constituição burguesa: qu'est-ce que le Tiers État?*. 4ª edição. Norma Azevedo (tradução). Rio de Janeiro, editora Lumen júris, 2001, página 69 a 72.

Logo, nesse sistema há a eleição de representantes por parte da população, e a esses governantes cabe a tomada da maior parte das decisões, contudo, aos cidadãos também é dada a possibilidade de influenciar na tomada de decisões, por meio de manifestações populares como o plebiscito, o referendo e as iniciativas populares. O povo deixa de ser apenas um eleitor e passa a efetivamente participar (em tese) das decisões políticas.

A ideia de democracia semidireta encerra-se na complementação entre os modelos democráticos direto e indireto, instituindo instrumentos de consulta popular para a deliberação de temas de relevância pública, promovendo maior atuação política do povo, titular soberano, nos organismos estatais. Ainda, ante a impossibilidade da participação direta de todos os cidadãos, verifica-se a existência de mecanismos de aproximação entre representantes e representados, tornando eficaz a vontade emanada diretamente do titular soberano.

Paulo Bonavides reforça sua concepção acerca do equilíbrio da democracia semidireta ao afirmar que sua prática limita a “alienação política da vontade popular”, destacando que “a soberania está com o povo, e o governo, mediante o qual essa soberania se comunica ou exerce, pertence ao elemento popular nas matérias mais importantes da vida pública”.¹⁰⁴

Para Bobbio, diferentemente do que ocorre na democracia direta, na democracia semidireta, repousa um sistema mais bem-sucedido, pois contempla equilíbrio pelo exercício, de um lado, da representação política e, de outro, da soberania popular direta.¹⁰⁵

O confronto da democracia direta com o modelo representativo mostrou as dificuldades técnicas que se apresentavam quando se pretendia implantar a democracia direta em Estados de grandes dimensões, logo, diante desse contexto, “surge então a ideia da imbricação do sistema de governo representativo com mecanismos que permitam uma participação directa e efectiva dos cidadãos – um sistema que não

¹⁰⁴ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. (...), pág. 275.

¹⁰⁵ BOBBIO, Norberto. Marco Aurélio Nogueira (tradutor). *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. 3ª edição. Rio de Janeiro: editora Paz e terra, 1987, página 459.

limitasse o povo à simples função eleitoral, característica daquele sistema de governo.”¹⁰⁶

O objetivo da prática da democracia participativa é integrar os mecanismos de participação direta ao sistema de democracia representativa, e seu exercício se concretiza com a utilização de institutos através dos quais o povo intervém diretamente no processo de elaboração legislativa, por meio de vários mecanismos, tais como o referendo, o plebiscito, o veto popular e o orçamento participativo.

A democracia semidireta suscitou muitas críticas por parte daqueles que temiam a desestruturação do Estado representativo, por entender que a intervenção direta do povo nas decisões políticas levaria ao desequilíbrio e desprestígio dos parlamentos, fragilizando o sistema e tornando-se incompatível com a manutenção da democracia representativa. Para tanto se baseava no fato de que, nos países onde era aplicada, importantes inovações políticas eram rejeitadas pelo povo, muitas vezes por inexperiência política ou desinformação destes, o que se tornava um obstáculo ao desenvolvimento político. Logo, a desinformação dos cidadãos, aliada à complexidade das questões e muitas vezes até mesmo à falta de engajamento político, eram considerados no intuito de dificultar a prática da intervenção do povo nas decisões políticas.¹⁰⁷

Ressalte-se que a utilização do referendo, bem como de outros meios de participação popular direta, não implica a extinção das instituições representativas, pois a democracia semidireta ou participativa surge exatamente como forma de permitir a intervenção direta dos cidadãos nas decisões políticas, preservando, contudo, as instituições representativas. Dallari inclusive defende essa conjugação como forma de aproximar a sociedade do ideal democrático, ao prescrever que menos representação

¹⁰⁶ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo – perfil histórico-evolutivo (...)*, pág. 16.

¹⁰⁷ AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. Porto Alegre: Editora Globo, 1968, página 253. Tal concepção era igualmente defendida por Montesquieu, ao justificar sua predileção pela democracia indireta. Cfr. Maria Benedita Urbano igualmente destaca a influência de Montesquieu para a evolução da democracia indireta, ressaltando que para ele o povo possuía reduzida capacidade para se auto governar: “Quanto a Montesquieu, se o seu papel é fundamental para o desenvolvimento da forma de governo representativo, já o mesmo não se poderá dizer no que respeita ao referendo e às outras técnicas de participação popular directa,” pois ele tinha “desconfiança em relação ao corpo popular – que perfeitamente apto e idóneo para escolher os seus representantes, seria absolutamente incapaz, segundo as suas próprias palavras, de gerir a coisa pública.” URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo (...)* cit., página 14.

equivale a mais democracia e participação do povo, e quanto maior for a participação direta do povo mais próxima estará uma sociedade democrática.¹⁰⁸

As atuais Constituições portuguesa e brasileira consagraram o regime da democracia semidireta ou participativa, tendo em vista que os cidadãos elegem seus representantes por meio do voto, assim como possuem assegurados mecanismos de participação popular direta.

Foi o francês Condorcet que pela primeira vez, no âmbito da elaboração teórica de uma forma específica de governo, concebeu as primeiras instituições de democracia semidireta, compatibilizando o sistema representativo com mecanismos de participação popular direta.¹⁰⁹

Ferreira Filho entende que a democracia semidireta constitui modalidade de democracia representativa, uma vez que apesar da participação popular direta ser admitida, são os representantes eleitos pelo povo que ditam efetivamente os rumos do poder¹¹⁰, cabendo ao povo uma participação bastante tímida.

O principal obstáculo ao modelo semidireto de democracia é principalmente a cultura contrária à partilha do exercício do poder. Assim, em razão das sucessivas crises institucionais e desrespeito pelos direitos e garantias da cidadania, é comum a recusa dos agentes políticos em partilhar o poder, bem como é comum a recusa da própria sociedade em participar dos processos democráticos, promovendo o nivelamento de todos os agentes públicos pelo viés negativo de competência e atuação. Por isso diz-se que o exercício da democracia semidireta implica riscos à sua funcionalidade, vez que está submetida às vicissitudes daqueles que compõem as esferas de governo.

¹⁰⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 20ª edição. São Paulo: editora Saraiva, 1998, página 49.

¹⁰⁹ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo – perfil histórico-evolutivo (...)*, pág. 16 e 19.

¹¹⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional (...)*, pág. 123.

Neste sentido, verifica-se a existência de temas que devem ser obrigatoriamente submetidos à deliberação popular, como um conteúdo mínimo, respaldado expressamente nos ordenamentos jurídicos. Frise-se a possibilidade desse conteúdo mínimo ser ampliado a qualquer momento, sempre que a relevância pública e a necessidade social o exijam, como forma de angariar apoio social e legitimidade democrática.

Os direitos e garantias fundamentais representam limitações materiais à deliberação participativa, uma vez que possuem objetos impróprios de análise popular, como temas afetos à moral e aos costumes, tendo em vista que do desacordo resultaria a violação de direitos alheios, prejudicando qualquer tentativa de diálogo.¹¹¹

Noutro giro, encerrar as decisões eleitorais no âmbito da representação significa mitigar a soberania, outorgando-a, exclusivamente e indevidamente, àqueles que legislam em causa própria. Para legitimar certas alterações do sistema político torna-se imperioso que se obtenha do povo soberano a última palavra.

Nesse sentido, verifica-se a existência de diversos institutos de deliberação semidireta presentes nas diversas Constituições, conforme será abordado inclusive em tópico próprio. Todavia, o rol constitucional não deve ser entendido como meramente taxativo, uma vez que os institutos de participação popular não se limitam à previsão expressa, podendo ser criados a partir do interesse público, extraídos da interpretação da própria norma constitucional ou até mesmo de experiências exitosas de participação popular, tudo em nome do ideal da efetiva democracia.

CAPÍTULO 3: A CRISE DA DEMOCRACIA

Conforme abordado em capítulos anteriores, o mundo é atualmente “unanimemente democrático”, ou ao menos, pretende ser, uma vez que a democracia tem sido o ideal de governo pretendido pelos povos, principalmente por aqueles que vivenciam ou vivenciaram regimes totalitários, vez que só se aceita como legítimo o

¹¹¹ Nesse sentido, é possível perceber, por exemplo, a problemática que envolve o reconhecimento do casamento entre pessoas do mesmo sexo, o direito ao aborto, o uso terapêutico de psicotrópicos, a pena de morte, etc. Logo, diante de questões polêmicas ou de difícil formação do consenso, deve prevalecer a dissensão e o diálogo, como forma de tutelar os direitos e garantias de todos, inclusive das minorias.

governo que provém do povo e busca tutelar o interesse geral. Contudo, diversos Estados se intitulam democráticos, utilizando-se de forma obscura dos valores democráticos, vez que diversas são as maneiras de se entender a democracia. Nesse contexto, Ferreira Filho ressalta que é exatamente por isso que raramente se emprega o termo *democracia* desacompanhado de um qualificativo, destacando que “são tantas e tão opostas as concepções de democracia que sempre se pode escolher alguma adequada à maneira de cada um pensar”¹¹².

Ao tratar do assunto, Paulo Bonavides distingue a crise política de uma nação em três graus, quais sejam: “em primeiro lugar é crise do Executivo, que normalmente chega ao seu termo quando se muda a chefia de governo ou advém, de maneira bem-sucedida, uma nova política; a seguir, crise constitucional – de solução ainda possível – mediante uma Emenda à Constituição ou, nos casos mais graves e excepcionais, por via da reforma total ou da promulgação doutra lei maior; enfim, se converte ela em crise constituinte, a de terceiro e derradeiro grau, quando deixa de ser tão somente a crise de um Governo ou de uma Constituição para se transformar em crise das instituições ou da Sociedade mesma, em seus últimos fundamentos.”¹¹³

O presente tópico busca abordar essa problemática, consubstanciada pela possível e censurável deturpação dos princípios e valores inerentes à democracia, que acaba por atingir setores sensíveis da estabilidade política de um Estado, causando certamente um ciclo vicioso, impedindo assim o amadurecimento da democracia.

3.1 O papel dos partidos políticos

Partido político é a reunião de um grupo, socialmente organizado, reunido em torno de um mesmo objetivo, com o intuito de organizar e coordenar a vontade popular, para concretizar seu programa de governo. Logo, aos partidos políticos sempre foi associada a representação da vontade popular, sendo que aos partidos de situação é dada a função governamental e aos partidos de oposição, a de fiscalização.

¹¹² Idem, pág. 127.

¹¹³ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional (...)*, página 594.

Dessa maneira, verifica-se que os partidos políticos são produto da necessidade de institucionalização dos grupos sociais, portadores de interesses comuns e doutrinas políticas convergentes. São, portanto, aparelhos de representação política.

Não obstante o reconhecimento da relevância jurídico-constitucional dos partidos¹¹⁴, bem como de sua relevância no exercício da função política, em regra, não é possível atribuir-lhes nenhum caráter estatal ou de direito público, uma vez que o que o constituinte buscou tutelar com tal previsão constitucional foi tão somente o caráter essencial da pluralidade política, não conferindo qualquer qualidade pública aos próprios partidos políticos. Nesse sentido, os partidos são associações de direito privado, às quais são garantidos direitos fundamentais “na medida em que sejam aplicáveis às pessoas coletivas”. Dessa forma, também não é fidedigno dizer que os partidos são órgãos do povo ou titulares de poderes do Estado, pois são tão somente “organizações aglutinadoras” dos interesses de certas classes ou grupos, “impulsionadores da formação da vontade popular”¹¹⁵.

O governo representativo criou as condições necessárias para o surgimento dos partidos políticos. Frise-se, contudo, não obstante isso, que a doutrina democrática não via os partidos políticos, em sua origem, como forma de promoção da democracia, vez que os concebia como grupos instituídos para concorrer às eleições com o único objetivo de alcançar o poder, como um fim em si mesmo.¹¹⁶

Os primeiros partidos criados advinham de orientação liberal, dessa forma, não pretendiam agregar o maior número de simpatizantes, mas tão somente pessoas influentes ou ricas. Contudo, com o advento do sufrágio universal, tornou-se cada vez mais atraente a criação de partidos de massa, como invenção socialista, uma vez que organizados para reunir o maior número possível de simpatizantes, independentemente de qualquer outra situação, tornando-se assim, instrumento político

¹¹⁴ Cfr. Arts. 10º/2, 40º, 51º, 114º, 151º, 180º, 187º e 288º/i da Constituição da República Portuguesa; e arts. 17; 58, § 1º; 62, § 1º, I, a; 142, § 3º, V e 150, VI, c da Constituição da República Federativa do Brasil.

¹¹⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e teoria (...)*, pág. 316. O Pluralismo político enquanto princípio essencial ao estado democrático é inclusive previsto como limite material de revisão (art. 288º/i CRP). Não obstante os partidos políticos comumente serem vistos como entidades privadas, não há consenso absoluto sobre tal percepção. Em alguns Estados, como na Alemanha, os partidos possuem inclusive um caráter público.

¹¹⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional (...)*, pág. 114/115.

eficiente, tanto que tal sistema passou a ser seguido pelos demais partidos, “democratas cristãos e até pelos liberais, vindo a constituir o padrão moderno do partido político”.¹¹⁷

Segundo Ferreira Filho, não obstante seu papel relevante e sua força política, os partidos expõem a democracia a perigo, uma vez que, ante seu caráter oligárquico, as decisões competem a poucos, que acumulam poder desproporcional, e, além disso, são facilmente manipulados e corrompidos pelo poder econômico, sendo, portanto, um mal necessário à democracia. Logo, “a organização do partido de massa, comparável à de um exército, permite seja ele usado como máquina de guerra para a conquista do poder pela força. Esse mau uso foi dado à organização partidária, tanto por grupos de direita (fascistas na Itália, nazistas na Alemanha), como de esquerda (os comunistas).”¹¹⁸

Certo é que quase a totalidade das democracias representativas contemporâneas se baseia no sistema de partidos, mesmo existindo a compreensão de que as estruturas partidárias são, em certo grau, incapazes de captar as demandas sociais e convertê-las efetivamente em ações políticas. Dessa forma, os partidos políticos são considerados um dos atores centrais a ensejar a crise da democracia, impedindo sua evolução e estabilidade, uma vez que, as grandes distorções verificadas no processo de mediação política têm levado ao frequente desgaste dos partidos perante a sociedade, juntamente com outros fatores igualmente relevantes, como a crise econômica, o legado histórico da instabilidade, uma cultura política silenciosa e leis eleitorais permissivas.¹¹⁹

Alves ressalta que comumente os partidos, desvincilhando-se de suas propostas e ideologias, adotam posturas contraditórias, e passam a utilizar “designações que nada têm a ver com sua natureza”. Dessa maneira, “depois de obtidos os pretendidos votos, abandonam as promessas eleitorais, alterando os programas de governo, aliam-se a outros partidos de programas ou até ideologias diversas, quando não vão mais ao longe, e promovem os seus próprios interesses sob a capa de interesse nacional.” Certamente tal postura contribui para a crise de confiança política, bem como para a estagnação da democracia, vez que os eleitores ficam efetivamente sem qualquer

¹¹⁷ Idem, pág. 114/115.

¹¹⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional (...)*, págs. 114/115.

¹¹⁹ BAQUERO, Marcelo. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da (...)*, página 20.

representação política. E citando Jonathan Swift, afirma que “partido é a loucura de muitos para proveito de poucos”, e Marquês de Halifax, para quem “o melhor partido não é senão uma conspiração contra o resto da nação”, de maneira a demonstrar que por meio de uma percepção desencantada é possível revelar que a democracia moderna pouco se tem aperfeiçoado.¹²⁰

Nesse diapasão, constata-se que a democracia de partidos apresenta problemas que necessitam ser solucionados, verificados desde a própria existência (ou inexistência) de democracia interna até a imposição partidária de suas ideias em detrimento da minoria. Dessa forma, os partidos devem observar em sua organização interna critérios de transparência, organização e gestão democrática, permitindo a efetiva e isonômica participação de todos os membros.¹²¹

¹²⁰ ALVES, Adalberto. *Partidos políticos e crise de democracia (...)*, página 40.

¹²¹ Nesse sentido, ao abordar a questão do financiamento dos partidos, Canotilho expõe importante questionamento: “Admitido que seja o financiamento estadual dos partidos, impõe-se ainda discutir vários problemas. (1) Qual o destinatário do financiamento? Se se optar pelo modelo norte-americano, o financiamento reverterá a favor do candidato; se o modelo escolhido for o europeu as subvenções financeiras destinar-se-ão aos partidos; se se aderir a um critério misto (Canadá) as subvenções financeiras beneficiarão simultaneamente os partidos e os candidatos. (2) O que é que se deve financiar? Trata-se agora de saber se o financiamento se deve limitar às campanhas eleitorais ou se a institucionalização do financiamento público se deve alargar às atividades normais dos partidos. Nesse último sentido pode argumentar-se com o fato de o cumprimento das funções constitucionalmente atribuídas aos partidos não se limitar aos períodos eleitorais (assim na Itália, Áustria, Espanha, Portugal). (3) Quais, dentre os partidos e candidatos, devem beneficiar das subvenções financeiras? A questão reconduz-se à escolha de um critério selectivo dos beneficiários do financiamento. Um dos critérios possíveis é o da representação parlamentar (Finlândia, Dinamarca, Espanha, Portugal), segundo o qual só a partidos com representação podem beneficiar do financiamento público. A repartição far-se-á tendo em conta o número de mandatos ou número de votos. Este critério – eis aqui a objecção principal – pode conduzir à rigidificação e petrificação do sistema partidário. Outro critério toma como base, para a atribuição de subvenções, o número de votos obtidos, financiando-se os candidatos ou partidos que tenham obtido uma determinada percentagem de votos (Estados Unidos, Canadá, Alemanha). Em alguns países, utiliza-se um critério misto: representação parlamentar e percentagem de votos. Isto conduz ao financiamento dos partidos com representação parlamentar, distribuindo uma parte igual por todos os grupos com formação parlamentar, e outra parte em função do número de votos obtidos por cada um deles (Áustria, Itália, Suécia). É também o sistema misto que hoje se encontra legalmente consagrado em Portugal (cf. L 19/2003, arts. 5º, 17º, 18º). (4) A que níveis se devem financiar os partidos? A nível nacional, a nível regional, a nível local ou a todos conjuntamente? Um sistema de financiamento público a nível municipal existe na Alemanha e na Suécia, propiciando-se com isso uma relativa independência das organizações locais partidárias relativamente aos esquemas organizatórios nacionais. (5) O financiamento público implica a proibição de outras fontes de financiamento? Em algumas legislações existem medidas restritivas (exs. Nos Estados Unidos os candidatos presidenciais que optem pelas subvenções públicas devem renunciar aos subsídios privados e limitar os seus gastos às subvenções públicas; na Itália proibem-se as doações provenientes dos órgãos da administração, de pessoas públicas e de sociedades com participação pública em percentagem superior a 20%). Entre nós, deve ter-se em conta as restrições estabelecidas na Lei (L 19/2003, art. 7º) quanto aos donativos singulares (art. 3º) e às despesas de campanhas eleitorais (art. 20º). Finalmente é de ponderar se as diferenciações estabelecidas para o financiamento dos partidos não correrão o risco de transformarem uma igualdade de oportunidades gradativas, cujos limites não são precisos, numa cláusula de diferenciação que viola ostensivamente o princípio da igualdade”. CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e teoria (...)*, pág. 322 e 323.

Não obstante isso, os partidos políticos continuam sendo vistos como instituições essenciais à constituição democrática, em todos os países do mundo, independentemente da ideologia adotada, em razão das múltiplas funções que lhes são atribuídas e do papel que desempenham na construção de sociedades politicamente engajadas.¹²² Frise-se que são os partidos que disputam, na Europa e na América do Norte, as eleições, ante sua força política.

Convém salientar que alguns autores associam a existência de partidos políticos à própria existência da democracia, asseverando a necessidade de um pluripartidarismo para alcançar a plena estabilidade democrática. A esse respeito, o autor citando Kelsen sustenta a indispensabilidade dos partidos para uma sociedade democrática, ao afirmar que “solo por ilusión o hipocrisia se puede sostener que la democracia es posible sin partidos; la democracia, necessária e inevitablemente requiere um Estado de Partidos”.¹²³

Dessa forma, aceitar que os partidos políticos atravessam uma crise de credibilidade perante a sociedade, impõe profunda reflexão acerca das implicações de tal contexto no cenário político, sendo certo que a principal e inevitável consequência de tal descrédito é o surgimento e fortalecimento de grupos de interesse e de movimentos sociais, que passam a subtrair dos partidos, inclusive, parte da relevante para sua existência.¹²⁴ Nesse contexto, a sociedade passa a buscar em grupos e movimentos sociais destacados a representação que necessitam e a identificação com sua causa.

Como consequência da falta de credibilidade, passa-se a questionar acerca da importância e relevância dos partidos políticos para o processo democrático e sobre sua essencialidade, situação até impensada décadas atrás, uma vez que os partidos sempre foram considerados instituições indispensáveis para a construção de uma sociedade democrática. Baquero, contudo, destaca que tal situação não é exclusiva de democracias recentes e não consolidadas, uma vez que “é importante ressaltar que esses questionamentos ocorrem também nas chamadas democracias estáveis, nas quais o nível de confiança dos cidadãos nos partidos tem declinado dramaticamente, levantando

¹²² BAQUERO, Marcelo. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise (...)*, pág. 20.

¹²³ Idem, págs. 20 e 21.

¹²⁴ Idem, pág. 21.

dúvidas quanto ao seu impacto no processo democrático.”¹²⁵ Logo, verifica-se um crescente distanciamento dos eleitores em relação aos partidos.

Noutro giro, verifica-se que em sistemas políticos em que se verifica a existência de partidos fracos e desacreditados, tem prevalecido em seus processos eleitorais mais as disputas entre candidatos do que entre partidos, de maneira que os cidadãos preferem escolher os candidatos, com quem, muitas vezes, guardam maior identificação, do que com os partidos e sua ideologia engessada. Esse fenômeno gera certo sentimento de liberdade aos candidatos eleitos, que se sentem livres, ou ao menos, mais apoiados, para se mobilizar à margem das diretrizes partidárias, promovendo posturas independentes que não contribuem para a consolidação da democracia, especialmente em sociedades de democracia em desenvolvimento¹²⁶, como é o caso brasileiro.

Ainda em relação ao papel exercido pelos partidos para o fortalecimento da democracia, há que se considerar a existência de dois tipos, os partidos fortes, como sendo aqueles com efetivas condições de governabilidade, que obtém êxito em disciplinar a ação dos representantes no Congresso de maneira a ordenar a tomada de decisões, e, por outro lado, os partidos fracos ou não institucionalizados, em que se cria um clima de confusão, onde os interesses pessoais prevalecem, resultando em imobilidade e estagnação, frisando ainda que sem a presença de partidos fortes, os eleitores são guiados por interesses populistas e pessoais, que em nada contribuem para a democracia.

Logo, Baquero ressalta que não há consenso sobre o papel que os partidos desempenham na construção (ou desconstrução) da democracia. “No caso da América Latina, a história tem demonstrado claramente que a correlação entre partidos fortes e institucionalizados e a manutenção da democracia é frágil e, em muitos casos, não se sustentam. O problema não é se os partidos estão institucionalizados ou não, embora isso seja importante, mas em que contexto ou ambiente operacional esses partidos funcionam e se o processo de mediação política está sendo eficiente.”¹²⁷

¹²⁵ Idem, pág. 21.

¹²⁶ BAQUERO, Marcelo. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da (...)*, págs. 21 e 22.

¹²⁷ Idem, pág. 27 e 28.

Não obstante isso, José Afonso da Silva defende uma maior atuação e valorização dos partidos políticos no ordenamento jurídico-positivo brasileiro, ao prever que “de acordo com o sistema constitucional e legal brasileiro, os partidos políticos deverão desenvolver atividades que ofereçam várias manifestações, tais como: permitam aos cidadãos participar nas funções públicas; atuem como representantes da vontade popular e da opinião pública; instrumentem a educação política do povo; facilitem a coordenação dos órgãos políticos do Estado.”¹²⁸

Ferreira Filho também defende a importância dos partidos à democracia, ao afirmar que “por meio deles, se processa a formação política do povo, na medida em que se formulam as opções, escolhendo homens capazes de executá-las, que serão submetidas à escolha de eleitorado”. Contudo, o autor destaca que a formação desses partidos não deve estar engessada, pelo contrário, deve ser aberta a novas ideias, bem como sua ação deve ser livre para que possa exercer sua função, ou seja, organizar e coordenar a vontade popular.¹²⁹

O autor ressalta, contudo, que a existência de grande número de partidos é prejudicial, ou, ao menos, inconveniente e contraproducente ao sistema democrático, uma vez que divide e minimiza sobremaneira a vontade popular, dificultando sua percepção, e, principalmente, porque enfraquece o governo que fica sujeito a muitas divergências e influências ideológicas, dificultando a compatibilidade política e a governabilidade. Logo, é essencial ao sistema democrático a existência de um sistema equilibrado de partidos, que os preveja de forma disciplinada e pluralista, mas em pequeno número, de maneira a facilitar a escolha clara pelo eleitorado, possibilitando, assim, o cumprimento de seu programa, bem como com o apoio necessário.¹³⁰

Dessa maneira, somente devem ser excluídos da vida política aqueles que não possam participar de forma efetiva e consciente, sendo conferido a todos os demais o direito de influenciar as decisões da vida política, seja no âmbito do partido, seja no âmbito governamental. Contudo, não obstante isso, tem-se admitido restrições ao direito

¹²⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo* (...), pág. 410.

¹²⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional* (...), págs. 132 e 133.

¹³⁰ Idem, pág. 132 e 133.

de voto em razão do grau de instrução, bem como restrições à elegibilidade em função dos cargos ocupados.¹³¹

Os partidos políticos são importantes instrumentos para a consolidação da democracia, e por isso devem ser preservados. A crise política que assola a representação política é fruto do desvirtuamento do exercício dos mandatos políticos, mas não necessariamente da existência dos próprios partidos. Quando os mandatos passam a servir a interesses privados ou contrários ao Estado é que se verifica a ausência da legitimação social e, conseqüentemente, o enfraquecimento da democracia.

3.2 Corrupção e ausência de representação

Conforme abordado em tópico anterior, a representação é o meio pelo qual é exercido o poder político, no âmbito da democracia indireta, uma vez que o povo elege seus representantes para movimentar, em seu nome, a máquina pública.

Não obstante a clareza desse conceito verifica-se que a representação envolve um problema jurídico de raízes profundas. Ao abordar esse tema, Ferreira Filho faz interessante questionamento, senão vejamos: “Qual é a natureza dessa ligação entre povo e representante, entre eleitor e eleito, entre o que escolhe, mas obedece e o que é escolhido, porém manda?”¹³²

Certo é que a relação entre povo e representante em nada se assemelha ao que se vislumbra no âmbito do direito privado, pois o representante, ao ser eleito, não recebe do povo (da escolha popular), um mandato propriamente dito, tal como conhecemos. Em verdade, com a eleição, o representante passa a representar a vontade do povo, trata-se de um poder de querer, de vontade, que, contudo, não o vincula juridicamente à vontade dos eleitores. Não obstante não haver vinculação jurídica entre eleito e eleitor, pode-se dizer que há uma vinculação moral, em especial aos projetos que foram expostos aos eleitores, e que conduziram o representante ao exercício do

¹³¹ Idem, pág. 132 e 133.

¹³² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional (...)* pág. 113 e 114.

mandato político, e pessoal, uma vez que, ao pretender concorrer a novas eleições, necessitará cumprir suas promessas de campanha perante a sociedade.¹³³

Ferreira Filho explica ainda que com o advento do século XX, foram criadas novas formas de relacionamento entre representantes e eleitores, o que denomina de “doutrina do mandato partidário”, em que há vinculação aos partidos políticos, e especialmente ao modelo da democracia dos partidos.¹³⁴

Não obstante isso se verifica, por exemplo, que atualmente no Brasil a representação partidária e até mesmo o processo político encontra-se demasiadamente enfraquecido, e dessa forma vê-se o maior fortalecimento do aspecto pessoal dos líderes que obtêm mandatos no parlamento, em detrimento da orientação partidária dos mesmos. Dessa forma, o sufrágio uninominal existente no Brasil deturpa a vida partidária e fortalece tão somente as pessoas, e não os partidos.¹³⁵ Logo, o tipo de sistema eleitoral também pode ser indicado como responsável pelo esvaziamento do partido político, na medida em que estimula o eleitor a votar em candidatos e não em partidos, gerando um comportamento antipartidário, e aumentando dessa forma a crise de representação.

Ao analisar tal situação, Alves ressalta que “*fora dos partidos não há democracia ou atacar os partidos é atacar a democracia*. Poucos homens públicos se atreveram a defender a ideia de que a democracia não se esgota nos partidos.”¹³⁶

Noutro giro, há que se destacar o outro viés da crise de representação, gerada pelo engessamento das ideologias partidárias, que retiram dos agentes políticos qualquer possibilidade de agir ou “pensar” de modo diverso ao partido. Ao analisar o contexto partidário português, Alves destaca que “a lei eleitoral não nos permite eleger deputados. Pelo contrário, força-nos a eleger um Chefe. O chefe escolhe os candidatos,

¹³³ Conforme explica Ferreira Filho, o mandato em que os representantes eleitos pelo povo são investidos não tem qualquer relação com o instituto do direito privado, “prova disso é a proibição do mandato imperativo, a proibição de o representante aceitar dos que o designam instruções vinculantes, como ocorreria com os mandatários nos Estados Gerais da monarquia francesa – proibição essa universal.” Idem, pág. 113 e 114.

¹³⁴ Idem, pág. 113 e 114.

¹³⁵ ANDRADA, Bonifácio de. *A crise dos partidos, do sistema eleitoral e a militância política*. 2ª edição. Barbacena: UNIPAC, 2007, página 58.

¹³⁶ ALVES, Adalberto. *Partidos políticos e crise de democracia (...)*, pág. 29.

que ninguém conhece e a que ninguém dá qualquer espécie de importância, e através deles recolhe (ou não) o voto do país. Por outras palavras em Portugal não há eleições diretas para o parlamento, há apenas a eleição indireta do Primeiro-Ministro. Os deputados não gozam sequer de uma presunção de independência.” Dessa forma, a crise de representação em democracias de partidos fortes se dá ao revés do verificado, por exemplo, no Brasil, em que o próprio povo não se sente representado pelos parlamentares, uma vez que os deputados representam o chefe, e não podem em hipótese alguma discordar dele, sob pena de trair seu próprio mandato.¹³⁷

O vínculo do deputado não se faz com o povo, ou com a vontade popular, mas sim com o chefe (cúpula do partido), que o colocou no exercício daquele mandato político. Dessa forma, verifica-se o crescente distanciamento entre representados e representantes, “em direção a uma noção de democracia inteiramente fictícia,” e dessa forma, “o sistema partidário, dependente que está dos votos, não pode enfrentar a corrupção: primeiro porque os políticos terão de ser os primeiros a dar um exemplo de transparência total, - o que raramente sucede – depois porque lutar contra a corrupção até ao fim pode tornar-se, no percurso, gerador de impopularidade.”¹³⁸

No entanto, como assegura Bonavides, uma das características das agremiações partidárias é a intenção de permanecer no poder, ao alcançá-lo,¹³⁹ pois há um sentimento de conservação das prerrogativas de governo, como meio de alcançar seus projetos e até mesmo como mecanismo de autopreservação.

Desempenhados de forma vinculada, sob o viés da irresponsabilidade, os mandatos tendem a afastar-se de qualquer tipo de representatividade, pois sob pretexto de exercer uma atuação livre de influência, os eleitos não prestam satisfações das ações praticadas no exercício de suas atividades parlamentares. E dessa forma, o que se verifica é a atuação comprometida com interesses alheios aos anseios da sociedade, desde aqueles oriundos das orientações partidárias, voltados à manutenção do poder, ou

¹³⁷ Idem, pág. 43. O autor cita episódios em que verificou-se esse engessamento do sistema partidário: “De vez em quando um incidente lembra-nos este fato básico: os inadiáveis em 79, Zenha em 82, Carlos Macedo em 89”.

¹³⁸ ALVES, Adalberto. *Partidos políticos e crise de democracia (...)*, pág. 43.

¹³⁹ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10ª edição revista e atualizada. 13ª tiragem. São Paulo, malheiros editores, 2004, página 346.

até mesmo vinculados a interesses pessoais do próprio representante, ou seja, é a total deturpação do poder recebido do povo.

Deste modo, apegados à ideia deturpada da irresponsabilidade do mandato, os eleitos passam a construir alianças totalmente alheias e até mesmo contrárias aos interesses da nação que o elegeu, de modo a satisfazer prioritariamente e até exclusivamente os objetivos próprios ou partidários, resultando no afastamento do ideal de representação e conseqüente enfraquecimento da própria democracia representativa.

Na ausência de legitimidade social na atuação do parlamento, não há um efetivo controle da população sobre a condução dos assuntos do Estado. Dessa forma, a democracia representativa, seus institutos e instituições ficam desacreditados, gerando a figura dos políticos profissionais e dos partidos excessivamente burocratizados, que abandonam suas convicções ideológicas e doutrinárias em detrimento da governabilidade que assegure reiteradamente a permanência no poder. Logo, verifica-se que o exercício deturpado dos mandatos resulta no inevitável rompimento do comprometimento dos eleitos com a realização de políticas públicas de interesse coletivo, gerando o crescente afastamento da sociedade representada. O resultado dessa deturpação do poder é o inegável enfraquecimento das democracias representativas.

3.3 Fragilidade das instituições políticas e falta de confiança dos cidadãos

A experiência política e a história demonstraram que a fragilidade dos partidos políticos, ou mesmo a simples existência de partidos fracos, dá espaço ao surgimento de agremiações e organizações alternativas aos partidos, como forma da sociedade buscar representatividade política. São os chamados movimentos sociais, grupos de defesa do consumidor, grupos de pressão, associações comunitárias, organizações não governamentais, entre outros, que inclusive, ganharam maior destaque em países de democracia mais recente, não consolidadas, como a existente em países latino-americanos, que enfrentaram, inclusive, o crescimento dessas entidades a partir da década de 1980.

Com o surgimento e o crescimento de tais entidades, verificou-se também a tentativa de ampliação dos procedimentos democráticos, bem como a expansão dos meios de comunicação disponíveis aos cidadãos, como forma de dar ao ideal de democracia, ao menos em tese, ares de realidade e efetividade.

Pesquisas de opinião realizadas em sociedades latino-americanas em períodos pós-autoritaristas, indicavam que os cidadãos depositavam suas confianças nos partidos políticos, como forma de alcançar regimes democráticos, materializando-se tal confiança em apoios significativos a essas instituições. Após algum tempo, quando se constatava a ineficiência dos governantes e dos partidos em cumprir suas propostas e promessas de campanhas, surgiram com mais frequência avaliações negativas e até pessimistas em relação ao papel dos partidos, representando o descrédito social acerca da essencialidade e potencialidade representativa dos partidos. Baquero ressalta inclusive que na década de 1990 na América latina, os partidos começaram a ser vistos por estudiosos como instituições em “declínio de significado, não como algo passageiro ou cíclico, mas como um processo que se institucionaliza e que poderá ter implicações não só na forma de se perceber a política a longo prazo, mas, também, para a própria práxis democrática.”¹⁴⁰

Nesse contexto, em estudo realizado sobre a transição democrática vivida na América Latina, Baquero, ao citar Weffort, sustenta que para o aprofundamento das transições democráticas seria essencial a concretização do processo de democratização social, consistente na eliminação da pobreza, diminuição da exclusão social, enfrentamento da desigualdade social e criação de mecanismos eficientes de participação popular. Certo é que o enfrentamento de tais problemas continua extremamente atual, uma vez que são dificuldades vivenciadas ainda hoje, e que tão somente alimentam a crise da representação política.¹⁴¹

Nesse contexto, em sistemas políticos em que a credibilidade das instituições e dos governos é baixa, verifica-se a implantação por esses governos de

¹⁴⁰ BAQUERO, Marcello. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da (...)*, págs. 151 e 152.

¹⁴¹ Idem, pág. 34.

medidas extremamente populistas¹⁴², que buscam aumentar a popularidade e criar a percepção de legitimidade do governo, que passa inclusive pela divulgação, ou mesmo manipulação, dos meios de comunicação de massa de altos percentuais de aceitação e aprovação pela sociedade. Frise-se que tais medidas consubstanciam-se na entrega, em regra às populações de baixa renda, de direitos básicos previstos na própria Constituição, como saneamento básico, alimentação, moradia, etc., e que são veiculados como conquistas do governo ou do político “x”, que se torna o protetor das populações carentes. Trata-se de medidas populistas que não contam, necessariamente, com o apoio da sociedade, uma vez que são concedidas com teor deturpado, como forma de manipulação do voto daqueles cidadãos menos esclarecidos, e especialmente em períodos pré-eleitorais, maculando assim, o direito à liberdade, isonomia, etc. Tal ação deturpa completamente o conceito de democracia e de livre manifestação popular, podendo ser designado, como vulgarmente denomina-se, voto de cabresto, gerando séria crise de confiança dos cidadãos.

Convém destacar que a crise e fragilidade das instituições políticas estão intimamente ligadas ao crescimento e atuação das entidades apartidárias, como os grupos de pressão, etc., uma vez que o cidadão ideologicamente representado pelo partido não se sente igualmente representado em relação aos interesses econômicos e até sociais, e diante disso, tais entidades ganham maior destaque, vez que em um Estado politicamente organizado com o sistema de ‘freios e contrapesos’, as opções exclusivamente políticas, de representação meramente ideológica, repercutem de modo mais lento sobre a sociedade, do que aquelas decisões governamentais em matéria econômica, que interessam mais aos cidadãos e afetam de imediato sua vida. Logo, para a defesa desses interesses mais imediatos, o cidadão recorre a esses grupos, na tentativa de alcançar resultados mais céleres a pretensões ditas urgentes.¹⁴³ Trata-se na verdade de uma forma de privilegiar interesses isolados, particulares e imediatos, que em nada contribui para o fortalecimento da democracia, pelo contrário, verifica-se até mesmo sua deturpação.

¹⁴² Nesse contexto, são os programas adotados no Brasil, pelo governo da situação (capitaneado pelo partido dos trabalhadores), de medidas populistas, caracterizadas por auxílios financeiros à população de baixa renda, como o “bolsa família, minha casa minha vida, cartão minha casa (que auxilia na compra de móveis e eletrodomésticos para famílias de baixa renda), auxílio leite e pão, auxílio aluguel”, dentre outros. Tais auxílios tornam-se mais frequentes, e, inclusive mais divulgados na imprensa, em períodos eleitorais.

¹⁴³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional (...)*, págs. 117 e 118.

Os grupos de pressão são, portanto, todo e qualquer grupo que procure influir no governo em defesa de um interesse, sem qualquer pretensão de governar, contentando-se com programas do governo existente que sirvam aos seus interesses. Tais grupos não lutam por ideologias ou por campanhas, mas tão somente buscam satisfazer seus próprios interesses. Ferreira Filho faz importante observação acerca da multiplicação dos grupos de pressão, vez que entende que “a multiplicação dos grupos de pressão ‘exclusivos’ – os que são criados para a pressão apenas – é sintoma da falência dos partidos. Onde estes são fortes, como na Inglaterra, são eles frágeis.”¹⁴⁴

Logo, como destaca Ferreira Filho, os grupos de pressão, enquanto instrumentos de representação de interesses particulares, são especialmente nocivos para a democracia e para o bem comum, e demonstram a falência da representação política constitucionalmente prevista e organizada. E diz-se que são nocivos para a democracia porque substituem a vontade geral pela vontade de grupos específicos, particulares, e, diz-se nocivo aos interesses da coletividade, porque afasta o interesse geral “para impor os interesses mais fortes, mais ricos, mais poderosos”. Ao reconhecer a dificuldade de extinguir tais grupos partidários, até mesmo porque tais grupos são formas de expressão da democracia, o direito norte-americano buscou meios de disciplinar sua atuação, obrigando todo grupo que defenda interesses perante o Congresso, a registrar-se, bem como a escriturar e informar os valores que recebe e gasta. O direito brasileiro buscou adotar mecanismo similar, prevendo no regimento interno da Câmara dos deputados a necessidade de registro dos chamados lobbying, sem êxito.¹⁴⁵

Noutro giro, os Estados contemporâneos são o que se denomina grupos secundários, ou seja, grupos em que os contatos se estabelecem indireta e impessoalmente, ao contrário do que sucede nos grupos primários, como a família. A formação da opinião pública nesses grupos secundários é, portanto, orientada por técnicas de comunicação em massa, que formam e, posteriormente, exprimem a ‘vontade’ popular, como resultado da reunião de opiniões individuais. Contudo, inevitavelmente a opinião pública pode ser manipulada, especialmente por aqueles que controlam os meios de comunicação de massa, e exatamente por isso, é possível ver governos totalitários tornarem-se democráticos aos olhos de sua população, por fazer

¹⁴⁴ Idem, págs. 117 e 118.

¹⁴⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional (...)*, págs. 117 e 118.

aquilo que seu próprio povo busca, ou seja, aquilo que impingiu ao povo por meio de sua propaganda. Dessa forma, verifica-se que a manipulação dos meios de comunicação de massa é nefasto para a democracia, pois somente a informação isenta de qualquer ideologia, contraditoriamente fornecida ao povo, oferece condições para uma decisão popular consciente.¹⁴⁶ Certamente, a massificação é uma forte inimiga da democracia, pois é extremamente ligada aos regimes ditatoriais.”¹⁴⁷

Não obstante isso, os partidos políticos ainda são o principal instrumento por meio do qual a sociedade exprime suas opiniões e pretensões políticas. Contudo, a fragilidade dos partidos e a fácil manipulação dos meios de comunicação de massa geram inevitavelmente uma desconfiança da população com a política, e com os próprios meios de comunicação, criando um círculo vicioso de falta de representação e desconfiança social, engessando a possibilidade de estabilização democrática.

Nesse sentido, constata-se que a prática da política no Brasil vem sendo alvo de um crescente desinteresse pela sociedade, como resultado, ao menos em parte, da conduta dos próprios agentes políticos, que buscam atender na maior parte de suas ações questões exclusivamente particulares, em que o interesse coletivo é praticamente inexistente, e isso quando não há verdadeira deturpação dos interesses políticos, em atendimento a interesses estritamente pessoais, com “verdadeira deterioração rumo à corrupção, a malversação de verbas públicas e a impunidade.”¹⁴⁸

Nesse diapasão, até mesmo o direito de sufrágio, considerado essencial ao processo democrático¹⁴⁹, vem sendo interpretado como obrigação por grande parte dos eleitores¹⁵⁰, demonstrando o desinteresse social cada vez mais frequente com a política e com o trato da coisa pública, o que acaba por colaborar com a manutenção do quadro vivido, ensejando o círculo vicioso de ausência de afirmação e fortalecimento da democracia.

¹⁴⁶ Idem, pág. 115/116.

¹⁴⁷ ANDRADA, Bonifácio de. *A crise dos partidos, do sistema eleitoral e a militância (...)*, pág. 63.

¹⁴⁸ MINHOTO, Antonio Celso Baeta. Democracia, princípios democráticos e legitimidade: novos desafios na vivência democrática. *In Direito e Democracia: revista de Ciências Jurídicas*. Universidade Luterana do Brasil. Volume 10, n.º 1, janeiro-junho de 2009. Canoas, editora ULBRA, pág. 15.

¹⁴⁹ Embora não seja visto como uma unanimidade em termos de instrumento democrático.

¹⁵⁰ O que no Brasil, de fato é, uma vez que o voto é exigido como manifestação popular obrigatória, não obstante não haver previsão constitucional nesse sentido, sob pena de pagamento de multa e aplicação de outras sanções, pela justiça eleitoral.

Essa ausência de politização e descrédito da população com a coisa pública, assim como a proliferação de entidades movidas pelo arrepio ao “*stablishment*” assume posições destemperadas e até mesmo violentas, em oposição a um poder central, e segundo Alves, “só removível mediante a secessão, caso da ETA e do IRA, como a de um não menos violento e desesperado ataque à ideologia do poder, no caso dos Exércitos e Brigadas Vermelhas, em Itália ou na Alemanha”. Ademais, outro fenômeno utilizado como forma de protesto, não tão radical quanto o anterior, mas igualmente prejudicial à democracia, é a total negação cívica, em que os cidadãos colocam-se alheios às questões políticas, totalmente alienados da vida pública, marginalizando-se, como se o futuro e a política de seu país não lhes dissesse respeito.¹⁵¹

O esvaziamento e até mesmo o excessivo descrédito popular nas instituições democráticas resulta no absoluto afastamento do povo, enquanto titulares do poder soberano, da prática política, que passam a se limitar a cumprir o dever de comparecer às urnas em datas determinadas, especialmente quando a isso são obrigados¹⁵², legitimando a representação como suficiente forma de governo.

Uma vez deslegitimadas as instituições democráticas, verifica-se o absoluto descrédito popular na atuação política. Configura-se, assim, o risco de total afastamento dos sujeitos democráticos do espaço público. A população passa a ser alheia aos assuntos políticos do Estado, deixando-o à mercê de quaisquer outros agentes, politicamente engajados, mesmo que mal intencionados.

Frise-se que a ausência de uma democracia sólida favorece o fortalecimento de instituições viciadas e inadequadas à afirmação de um Estado democrático. Esses efeitos são observados especialmente em países de democracia recente ou pouco consolidada. As crises econômicas do final da década de 1970 provocaram especialmente nos países da América Latina profundos abalos políticos para os regimes ditatoriais. Os sucessivos fracassos dos planos econômicos e a crescente miserabilidade das populações reforçaram a instabilidade das instituições estatais,

¹⁵¹ ALVES, Adalberto. *Partidos políticos e crise de democracia (...)*, pág. 30.

¹⁵² No Brasil, ao contrário do que se verifica em outros sistemas políticos (p. ex. Portugal), o voto é obrigatório, não obstante não existir qualquer disposição legal nesse sentido. O resultado disso é que grande parte do povo encara tal direito como obrigação, exercendo-o de forma vulgar e até mesmo irresponsável, sem qualquer preocupação com as consequências que um voto descompromissado pode causar a todo sistema político.

tornando insustentável a manutenção dos regimes de exceção vigentes, iniciando assim um processo de redemocratização em quase todo o continente.

Para alcançar regimes democráticos seria necessário atravessar duas transições: a primeira com a passagem de regimes ditatoriais para governos eleitos democraticamente, e a segunda voltada propriamente para a abertura dos governos para os regimes democráticos. A primeira transição põe fim a regimes de exceção, contudo, não é possível afirmar que o próximo passo será, necessariamente, a consolidação de um Estado efetivamente democrático. É possível que novas democracias possam regredir a regimes autoritários, logo, o êxito da transição é medido com base no fortalecimento das instituições democráticas e na capacidade dos agentes políticos em afirmar outra cultura de exercício do poder.

Contudo, verifica-se que em razão das profundas crises sociais, econômicas e políticas, as novas organizações estatais não são capazes de concluir a transição democrática, limitando-se somente a constituir governos eleitos democraticamente, afirmando-os democráticos, com grande concentração de competências especialmente no âmbito do poder executivo.

Nesse sentido, a pretexto de assumir como próprios os anseios da nação, os presidentes elegem-se por meio de eleições marcadas especialmente pelo apelo populista, em que há uma transferência excessiva de poder, mesmo que não institucionalizada, autorizando-os a agir em nome da nação, inclusive que a custo do desequilíbrio entre os poderes, gerando o que se denomina democracia delegativa¹⁵³.

¹⁵³ Nesse sentido, ao tratar da democracia delegativa, Guilherme O'Donnell assevera: "As democracias delegativas se fundamentam em uma premissa básica: o que ganha uma eleição presidencial é autorizado a governar o país como lhe parece conveniente e, na medida em que as relações de poder existentes permitem, até o final de seu mandato. O presidente é a encarnação da nação, o principal fiados do interesse nacional, o qual cabe a ele definir. O que ele faz no governo não precisa guardar nenhuma semelhança com o que ele disse ou prometeu durante a campanha eleitoral – ele foi autorizado a governar como acha conveniente." O'DONNELL, Guilherme. *Democracia delegativa? In novos estudos Cebrap*, N.º 32, out. 91. São Paulo, editora brasileira de ciências ltda, 1991, página 30.

Verifica-se assim a limitação da atuação harmônica e compartilhada entre os poderes, uma vez que são delegadas ao chefe do executivo atribuições que superam suas competências regulares¹⁵⁴. Com a intenção de atuar livremente, o chefe do executivo proclama a unidade nacional para unir forças, a pretexto de eliminar as mazelas econômicas e sociais que afligem a nação, colocando-se acima dos demais poderes para assegurar a neutralidade necessária ao desenvolvimento do país, mesmo que artificial e resulte na desmoralização dos demais poderes. Nesse sentido, a democracia delegativa evidencia a insuficiente força da representação em constituir um Estado efetivamente democrático, apesar de não negar o modelo representativo, uma vez que apoia-se nele para assegurar a legitimidade do chefe do executivo por meio da maioria.

Noutro giro, com o intuito de manter harmônico o exercício do poder governamental, recorre-se ao argumento técnico para justificar as ações delegativas, especialmente porque questões econômicas afetam mais a vida cotidiana da população, logo, assegurar a estabilidade das políticas monetárias torna-se essencial ao equilíbrio político dos Estados. Com o intuito de assegurar essa estabilidade econômica utiliza-se decretos, medidas provisórias e instrumentos legislativos afins, criando a impressão de onipotência do poder executivo e enfraquecendo as instituições democráticas. Frise-se que esse modelo de democracia não representa necessariamente a afirmação de um Estado ditatorial ou de não democracia, mas tão somente um exercício imperfeito das competências democráticas.

Segundo pesquisa divulgada do Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD), cerca de 42,8% da população da América Latina concorda que o presidente passe além do âmbito das leis, 56,3% acredita que o desenvolvimento econômico é mais importante que a própria democracia, e 54,7% apoiariam um governo autoritário que solucionasse os problemas econômicos¹⁵⁵.

Tal constatação impõe profunda reflexão acerca do exercício dos governos e da necessidade de fortalecimento das instituições democráticas, como forma

¹⁵⁴ Nesse sentido, tem-se a conformação de um presidencialismo de coalizão, em que se lança mão de instrumentos como o segundo turno eleitoral e do discurso técnico para justificar as ações de governo.

¹⁵⁵ Programa das nações unidas para o desenvolvimento. A democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs. New York – USA, 2004. Relatório, página 57 e 58.

de alcançar um regime efetivamente democrático, capaz de realizar os ideais que fundamentam o Estado Democrático de Direito, até mesmo porque “(...) a transição de regimes autoritários para governos eleitos democraticamente não encerra a tarefa de construção democrática. É necessária uma segunda transição até o estabelecimento de um regime democrático. A escassez de instituições democráticas e o estilo de governo dos presidentes eleitos caracterizam uma situação em que, mesmo não havendo ameaças iminentes de regresso ao autoritarismo, é difícil avançar para a consolidação institucional da democracia.”¹⁵⁶

CAPÍTULO 4: DESENVOLVIMENTO E FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA

Em um contexto de fragilidade democrática, torna-se imprescindível a valorização de instrumentos que possibilitem e fomentem o exercício da democracia, de forma ampla e irrestrita, especialmente com o desenvolvimento de novas formas e estratégias que exaltem a cidadania e a participação popular.

Dessa forma, para que se mantenha a democracia com estabilidade, capaz de propiciar seu constante amadurecimento, é imprescindível que esta se incorpore à vida e à cultura das pessoas e que seja aplicada em todas as interações sociais possíveis, de maneira a fomentar a mais ampla participação na solução dos diversos problemas enfrentados em sociedade, não devendo restringir-se apenas às formas de autorizar e eleger governos. Para isso é necessário que existam condições favoráveis à democracia participativa, mas também que sejam verificadas condições institucionais, socioeconômicas, psicológicas, psicossociais e até mesmo éticas, de maneira que a democracia exercida no lar, no trabalho, em sociedade e na direção do país seja projetada para as relações entre nações, consagrando-se como um direito universal, da humanidade.

Noutro giro, Paulo Bonavides aborda em sua obra interessante, mas não necessariamente inédita, forma de valorização da democracia, que intitula “elemento

¹⁵⁶ STRECK, Lênio Luiz. MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria geral do Estado*. 4ª edição, Porto Alegre, editora livraria do advogado, 2004, página 112.

constitutivo no coração da democracia”, qual seja, a *paz*, que ao lado da soberania e da igualdade constituem os três elementos da democracia, segundo entendimento do autor, que o denomina ainda como direito de quinta dimensão.¹⁵⁷

Sem qualquer pretensão de desprestigiar as formas alternativas de participação popular, o presente tópico, a despeito de tratar do fortalecimento e desenvolvimento da democracia, aborda ainda mecanismos de participação popular tradicionais, ressaltando que se forem exercidos com criterioso controle legal e social poderão configurar instrumentos hábeis a propiciar o exercício constante e transparente da democracia. Tais instrumentos tradicionais somados aos meios alternativos anteriormente sugeridos certamente serão capazes de cumprir com a promessa do ideal democrático, ou seja, promovendo a fortalecimento e desenvolvimento da democracia.

Dessa forma, é necessário buscar formas alternativas que garantam inclusive o uso dos mais diversos meios de comunicação como instrumentos efetivos para o exercício da soberania, por parte dos cidadãos, uma vez que os meios de comunicação têm desempenhado papel fundamental na dinâmica política dos Estados, não obstante a ausência de qualquer previsão legal. Logo, a democratização desses meios tem reflexos positivos e diretos sobre a vida política.

Não obstante reconheça-se até boas intenções, os mecanismos tradicionais de exercício direto da soberania popular, por si só, ficam aquém do que se esperava, sendo até insuficientes para garantir esse exercício efetivamente. Logo, surge a percepção de que somente o esforço constitucional não foi suficiente para garantir a efetividade desses mecanismos, de maneira que ainda é necessário fomentar alternativas para a efetiva expressão da soberania popular.

Não obstante isso é flagrante a pouca frequência com que esses mecanismos tradicionais de participação popular foram utilizados, conforme se aborda nos tópicos seguintes. Esse é, portanto, um ponto que requer mais reflexão por parte dos agentes políticos.

¹⁵⁷ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional (...)*, página 609.

Em verdade, há pouca discussão política sobre tais institutos, sobre seu uso, potencialidades e resultados. Não obstante a necessidade de se ouvir diretamente a opinião do povo soberano, pouco se faz para que essa consulta ocorra de forma efetiva e proveitosa para o processo político.

Insta salientar que nas democracias contemporâneas é possível colher quase diariamente a opinião pública, pelos mais diversos meios, bem como perceber o impacto que isso tem sobre o comportamento dos agentes políticos, o que faz com que seja possível em certa medida e de maneira informal, colher a percepção da sociedade, como uma espécie de constante referendo. Contudo, o efetivo exercício da soberania popular não se encerra com a simples consulta direta ao povo, ou pela amplitude e frequência com que é realizada, mas também pelo tipo e eficácia da deliberação envolvida no processo.

Nas prudentes palavras de Norberto Bobbio “nada ameaça mais matar a democracia que o excesso de democracia”¹⁵⁸, logo, esta só se efetivará plenamente se diuturnamente as instituições políticas e sociais forem vivenciadas com respeito às minorias e inclusão das várias percepções ao contexto democrático. A democracia deve ser vista como processo contínuo e permanente, em que seu aprimoramento ocorrerá a partir do constante exercício dos institutos democráticos. Ademais, deve a experiência democrática penetrar todas as instituições políticas e sociais, desde as instituições estatais às organizações privadas.

Saliente-se que a Constituição tutela o Estado Democrático de Direito, e esta deve prevalecer sobre os governos, regendo-os, logo, tais normas não devem estar à disposição das pretensões políticas inconstantes dos governantes, por melhores que sejam tais interesses governamentais. Não se deve permitir a sobreposição às normas, sob pena de desfigurar toda a ordem estatal, retirando dos governos a própria legitimidade força jurídica que os constitui,¹⁵⁹ sob pena de enfraquecer a democracia e as próprias instituições democráticas.

¹⁵⁸ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia. cit.*, página 30-51.

¹⁵⁹ Em agosto de 2006, o presidente Lula anunciou, como saída à crise política generalizada em seu governo, graças às constantes denúncias de corrupção, a pretensão de convocar uma Assembleia Constituinte Exclusiva, com vistas à alteração do sistema político nacional, já que a sua bancada (e mesmo o próprio Congresso Nacional, resguardadas as exceções) encontrava-se enfraquecida,

4.1 Sufrágio e participação popular

O sufrágio, como instrumento da democracia indireta, centra-se na percepção de que a representação reflete perfeitamente a manifestação da vontade popular, procedendo à escolha dos agentes que ocuparão os postos eletivos. Deste modo, com o fim de ampliar a democracia o sufrágio deve ser expandido para que possa aproximar-se ao máximo da sua universalidade.

Segundo o magistério de Canotinho, sufrágio nada mais é do que um relevante instrumento de realização do princípio democrático, uma vez que através dele é possível legitimar e convergir democraticamente a vontade política. É ainda meio de organização legítima do poder, de criação do corpo político e de delimitação da rotina política de um país, sendo exatamente por isso direito essencial e estruturante do princípio democrático, e, portanto, ressalta o autor a necessidade de um procedimento eleitoral justo, transparente e equânime para seja possível garantir sua autenticidade.¹⁶⁰

Ademais, o sufrágio deve ser garantido de forma geral, igual, direta, secreta e periódica, conforme determinação constitucional, sendo que tais características encontram igual tutela no ordenamento jurídico brasileiro.¹⁶¹ Essencial ainda proporcionar a liberdade de decisão ao eleitor, permitindo a livre manifestação da sua vontade, bem como garantindo a lisura dos processos eleitorais. Dessa forma, é essencial para garantir a lisura do procedimento eleitoral, a adoção de medidas que impeçam a comercialização do voto, tais como a proibição de distribuição de presentes, bem como a aplicação severa de sanções.

Nesse contexto, Canotinho aborda em sua obra, interessante forma de participação popular, denominando-a “democracia eletrônica” ou “democracia digital”. Segundo o autor, é necessário verificar se é possível aperfeiçoar os instrumentos tradicionais da democracia, em especial da democracia participativa, por meio de novas e modernas técnicas de comunicação, como a internet, etc., ou se tais técnicas modernas

deslegitimada socialmente. Logo, tinham-se mandatos políticos sem força para levar a cabo as propostas já desenhadas para a reforma política.

¹⁶⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e teoria (...)*, pág. 301. Nos termos do que preveem os artigos 113 e 113/7 da Constituição da república portuguesa.

¹⁶¹ Cfr. arts. 10/1, 49/1, 113/1 e 115/7 da Constituição portuguesa e art. 14 da Constituição brasileira.

estão em verdade a criar nova forma de decisão e mobilização da vontade política. E vai além, citando a possibilidade de introdução de eleições por meio do voto eletrônico¹⁶², asseverando que tais instrumentos não apresentam necessariamente problemas normativo-constitucionais, desde que resguardem princípios estruturantes do sufrágio. Contudo, questiona se seria igualmente possível e democrática a inserção de novas tecnologias da comunicação, como a videoconferência, debates televisivos e sondagens, como métodos legítimos de expressão da vontade popular, a ponto de tais instrumentos virem a substituir “a organização (Parlamento) e procedimentos (eleições) formalmente constitucionalizados”.¹⁶³

Logo, na percepção do autor, por meio da internet e demais formas virtuais de comunicação, é possível, ao menos em tese, aproximar a população dos espaços virtuais de convivência democrática, diminuindo as distâncias entre o ideal participativo do conceito clássico da democracia. Inegável que se trata de um potencial gerador de participação política. Contudo, essa *ciberdemocracia* deve estar irrevogavelmente vinculada à afirmação da participação popular, como um mecanismo de assessoramento das deliberações políticas, calcados em regras e procedimentos que assegurem transparência, fidedignidade e segurança, no sentido de colher das máquinas a fiel representação da vontade cidadã.

Certo é que qualquer forma de participação popular, seja ela convencional ou como resultado da utilização das mais avançadas ferramentas de comunicação, deverão sempre preservar e observar a universalidade e a igualdade de participação da população, de maneira a tornar legítima e efetivamente democrática qualquer expressão popular. Ademais, essencial que sejam garantidas estratégias realmente eficazes para preservar a lisura desses instrumentos, de maneira a fomentar a confiabilidade do povo e do próprio Estado.

¹⁶² Procedimento eleitoral adotado no Brasil desde 1996. A urna eletrônica, como se concebe hoje, foi desenvolvida em 1995 e utilizada pela primeira vez em eleições municipais em 1996. Informação disponível em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/biometria-e-urna-eletronica/urna-eletronica>.

¹⁶³ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e teoria (...)*, pág. 1418 e 1419. Canotilho faz a seguinte afirmação “A não democratização das modernas tecnologias de comunicação e de informação será o caminho para um novíssimo príncipe – o príncipe eletrônico (cf. resolução n.º 1120, 1997, do conselho da Europa).”

Em referendo recente realizado na França¹⁶⁴ acerca da redução da duração do mandato presidencial de 7 (sete) para 5 (cinco) anos, em que houve grande percentual de abstenções (69,8% dos eleitores), muitos estudiosos questionaram acerca do efetivo aperfeiçoamento da democracia em um referendo sem votos ou com votos em branco. O que pretendiam os eleitores com tal postura? Tratava-se de abstenção cívica, expressão política ou protesto velado? Sem ingressar nas questões políticas circunstâncias que ensejaram esse resultado referendário na França, importante se faz o estudo das motivações (sociais, políticas, etc.) que normalmente ensejam tão elevado índice de abstenções de votos.

Segundo Canotilho, o chamado voto em branco “corresponde aos novos modelos de compromisso político”, uma vez que traduz os anseios da população, não só por ocasião das eleições, mas também traduz uma manifestação anterior acerca da satisfação ou insatisfação popular com os destinos da vida política, sendo, inclusive, muitas vezes utilizado como forma de protesto cívico, sendo, portanto, “expressão política de um voto urbano”.¹⁶⁵

O que se tem visto em muitos casos, inclusive em recentíssimo caso ocorrido no Brasil, é o voto como ferramenta de protesto, senão vejamos: Nas últimas eleições para o parlamento brasileiro (Câmara Federal dos Deputados) foi eleito um candidato de fama “artística” nacional, que tinha por profissão a de “palhaço”. Seus bordões de campanha satirizavam aqueles que tinham por profissão a vida política e, principalmente, deixava claro que o mesmo não possuía qualquer conhecimento acerca das funções desempenhadas por um parlamentar¹⁶⁶. Apesar da perplexidade que causou à sociedade brasileira, o “palhaço” foi eleito com percentual elevadíssimo de votos, muito mais do que muitos políticos de antiga vida parlamentar e até mesmo do que aqueles que possuíam sério programa de campanha.

Por ocasião da eleição do “palhaço”, questionou-se bastante os eleitores da localidade em que o mesmo recebeu mais votos, e estes, orgulhosos, justificavam que

¹⁶⁴ Referendo realizado em 24/09/2000.

¹⁶⁵ Idem. *Brançosos e interconstitucionalidade* (...), pág. 310.

¹⁶⁶ Utilizando-se dos bordões descompromissados: “Vote no Tiririca, pior que está não fica”; “Você sabe o que um deputado faz? Não? Nem eu!”, o candidato demonstrava total irresponsabilidade com a vida política e com a própria sociedade.

o voto do “palhaço” tinha sido uma forma de protesto, diante das insatisfações do povo com aquela casa legislativa.

Mas se o voto branco é um voto de cidadania, e o voto do “palhaço” é um voto de protesto, qual será o significado da abstenção do voto? A pergunta que deve ser feita é: Aperfeiçoa-se a democracia através de eleição “sem votos”, com “votos brancos” ou com “votos de protestos”? Se a democracia representativa hiperpartidária não é, a todos os títulos, o “jardim das delícias democráticas”¹⁶⁷, pergunta-se como é que a cidade republicana se aperfeiçoa com abstenções cívicas, votos frustrantes e não votos.

Noutro giro, conforme abordado no item 2.2.6 (Princípio da soberania popular) atribui-se certa crença de fortalecimento da democracia por meio da iniciativa legislativa do povo soberano, uma vez que permite, em tese, uma participação popular mais direta no processo legislativo.

Entre as capacidades atribuídas à soberania, o poder de legislar sempre ocupou um lugar de destaque, vez que a capacidade de transformar deliberações em lei, cuja obediência se espera de todos, é uma das marcas mais importantes que distingue a autoridade política. As formas mais radicais de democracia envolvem a atribuição do poder legislativo diretamente aos cidadãos, como ocorre, por exemplo, na democracia rousseauiana¹⁶⁸, de modo que, nesse exercício direto da legislação, o povo mostra-se efetivamente soberano.

A democracia semidireta alcançou maior importância em razão das crises de legitimidade da democracia representativa e do avanço do debate em torno da realização dos direitos fundamentais como valores essenciais à concretização do Estado Democrático de Direito. Tornou-se imperiosa a democratização do poder estatal, ampliando o espaço público da política para incluir todos os sujeitos democráticos em prol do interesse coletivo. Desde então, não resta possível subtrair do povo a

¹⁶⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Brançosos e interconstitucionalidade (...)*, pág. 311. Canotilho utiliza-se da expressão que dá título à obra de Philippe Braus, *Le Jardin des délices démocratiques*.

¹⁶⁸ Segundo afirma Rousseau “É nula toda lei que o povo diretamente não ratificar: em absoluto, não é uma lei”, criticando delegação da atividade legislativa a representantes. ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do contrato social*. São Paulo, editora Saraiva de bolso, edição 1/2011, página 114.

prerrogativa cidadã de decidir efetivamente quanto aos rumos da sociedade, sendo indispensável a utilização de instrumentos de participação política e controle social do poder.

4.2 Educação política como elemento indispensável à democracia

A máxima da soberania popular, sob a qual todo o poder emana do povo tem implicações que vão além da organização institucional, uma vez que a preocupação com a formação política do soberano – do próprio povo – é essencial para que se possa garantir mais qualidade à vida democrática.

Conforme ensina Ferreira Filho, para que o indivíduo possa se governar é necessário que atinja certo grau de amadurecimento e experiência no trato da coisa pública, contudo, é imprescindível que tenha, no mínimo, certo nível cultural, e não apenas certo nível de alfabetização, não obstante ser difícil, mas não impossível, determinar esse nível. Por esses níveis, ensina o autor, entende-se que é essencial que o povo seja capaz de libertar-se das tradições e preconceitos que engessam a situação, assim como é importante que estejam livres de dominações que imponham a condição de subserviência e vassalagem, e por fim, o autor destaca a importância de certo grau de instrução e compreensão, que o habilite a compreender e promover as mudanças políticas necessárias.¹⁶⁹

Tais níveis de conhecimento elevam o cidadão ao grau de responsabilidade e tolerância que se espera no trato da coisa pública, sendo imprescindível que o próprio povo aceite o governo como legítimo e, acima de tudo, respeite os direitos das minorias e dos dissidentes. Esses são, senão, os mais importantes pressupostos sociais para o aperfeiçoamento da democracia.

Importante salientar ainda que o pressuposto social subentende inevitavelmente a existência de um pressuposto econômico, uma vez que “o amadurecimento social não pode existir onde a economia somente forneça o indispensável para a sobrevivência com o máximo de esforço individual”. Só há

¹⁶⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional (...)*, págs. 130.

amadurecimento social quando a economia se desenvolve de maneira que seja possível oferecer ao povo condições mínimas de instrução, e não só de subsistir, uma vez que o desenvolvimento econômico atenua inclusive as desigualdades sociais, peça chave da democracia. Ferreira Filho vai além e afirma que em democracias em que o povo efetivamente se governa, verifica-se a existência da democracia social e econômica, contudo, em democracias em que não se verificam os pressupostos social e econômico, há mera ilusão democrática, em que “o povo só se governa na aparência ou se governa com resultados desastrosos para os quais o remédio é a ditadura”. E encerra o raciocínio ao afirmar que os países que são atualmente indiscutivelmente democráticos só alcançaram tal condição quando conseguiram garantir a plena democracia social e econômica, e que, antes disso, não vivenciavam inteiramente a democracia.¹⁷⁰

Logo, para que o povo possa se governar e participar efetiva e ativamente da vida política, é essencial o engajamento político, mas principalmente certo grau de conhecimento e instrução, pois “nada é mais cômodo para quem detém o mando do que o alheamento”.¹⁷¹

Ao cidadão comum impõe-se o direito-dever de exercer ativamente seu papel na vida política, sua parcela de governo e soberania, havendo verdadeiro retrocesso democrático diante da postura de descrença política, de ausência de comprometimento e responsabilidade cívica e social, exercendo tão somente o papel de cúmplice, mesmo que de forma omissiva, das péssimas ações políticas e governamentais, uma vez que resigna-se a reconhecer como bom político aquele que possui uma melhor habilidade para dizer o que não pensa e para não fazer o que promete.

Adalberto Alves aborda ainda importante questão ao tratar da democracia e da participação popular, citando Karl Popper, “*A coisa mais importante acerca da democracia não é a participação de todos no poder, mas a possibilidade de substituir pacificamente os maus governos*”. Logo, para o autor, a essência da democracia não

¹⁷⁰ Idem, pág. 131.

¹⁷¹ ALVES, Adalberto. *Partidos políticos e crise de democracia (...)*, pág. 15. O autor cita como fenômeno desse alheamento: “os governados partem para outras aventuras. Canalizam a sua impulsão de ser para outros campos. Vão mais ao futebol e às cervejarias, passam a viver a sua vida. E o que fica no caminho, presa dos políticos profissionais, é o espaço que a cada um cabe na vida da comunidade, ou seja, o seu quinhão de soberania”.

descansa simplesmente na participação popular e na soberania da maioria, mas especialmente na possibilidade de efetivo controle da sociedade sobre os governos, retirando-o do poder quando este não gozar mais da legitimidade que o sagrou, de maneira que o governo da maioria é o meio que melhor se apresenta de preservar essa liberdade de escolha política.¹⁷²

Canotilho aborda igualmente tal posicionamento, denominando-o “fórmula de Popper”, ressaltando que a democracia deve ser entendida como meio de seleção e destituição pacífica de dirigentes, pelo povo, sendo importante a criação de mecanismos idôneos de seleção dos governantes, contudo, sendo imprescindível a criação de mecanismos de destituição desses mesmos governantes, limitando-os o poder, com o fim de “criar, desenvolver e proteger instituições políticas adequadas e eficazes para um governo sem as tentações da tirania”. Destaca ainda o papel constitutivo e organizador desses meios de “destituição” e “revogação” de mandatos para a ordem democrática constitucional.¹⁷³

Ademais, Canotilho ressalta que “esta compreensão do princípio democrático como princípio de controlo tem sido agitada em tempos recentes a propósito da limitação temporal de mandatos de cargos electivos (“problema dos dinossauros políticos”) e da capacidade de resposta do sistema político-constitucional à “corrupção política”.¹⁷⁴

Importa ainda reconhecer o carácter educativo da participação política, que contribui para a afirmação do modelo democrático semidireto, como forma de governo apropriada à concretização do Estado Democrático de Direito. Ainda, imperioso compreendê-la como instrumento eficaz de controle do povo soberano sobre os atos dos seus representantes. A atuação participativa é, portanto, um instrumento de educação cidadã para a política.

¹⁷² Idem, página 33.

¹⁷³ Canotilho ressalta a importância de mecanismos e “procedimentos constitucionais deslegitimadores” dos mandatos e cargos políticos, tais como: impeachment, recall, responsabilidade política, destituição, moção de censura, etc., que dão ao princípio democrático a possibilidade de efetivo controle popular sobre o sistema político. CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e teoria (...)*, págs. 291 e 292.

¹⁷⁴ Idem, página 292.

Deste modo, a democracia participativa como elemento transformador da cultura social e política, favorece a atuação cidadã na composição das decisões estatais, de modo a concretizar as demandas da sociedade, favorecendo assim a solidificação de valores democráticos, com o fim maior de aos poucos aperfeiçoar a democracia.

4.3 Participação popular e confiança nas instituições políticas

A participação popular na vida política possui estreita correlação com a democratização da sociedade, nas palavras de Canotilho “democratizar a democracia através da participação significa, em termos gerais, intensificar a optimização da participação directa e activa de homens e mulheres (CRP art. 109) no processo de decisão.”¹⁷⁵ Logo, para que seja possível “democratizar a democracia”, é essencial que se construa mecanismos de efetiva e direta participação da sociedade na vida política, vez que, conforme dito em linhas anteriores, o engajamento e a instrução popular acerca da vida política são contributos essenciais à real democratização da sociedade.

Especialmente nas democracias mais recentes, consolidadas em meados do século XX, a frustração dos cidadãos perante o mau funcionamento das instituições públicas tem se agigantado, principalmente em razão das experiências frequentes de corrupção, da ineficiência dos serviços públicos, do engessamento do sistema de partidos políticos, dentre outros fatores.

Em um sistema democrático a credibilidade das instituições públicas é um fator indispensável para o equilíbrio de uma sociedade que pressupõe direitos iguais para as diversas realidades econômicas, sociais e culturais. Ademais, é possível associar os sentimentos de apatia ou de impotência política à desconfiança dos cidadãos nas instituições democráticas. Logo, “em sistemas políticos onde a credibilidade das instituições e dos governantes é baixa, como é o caso dos países latino-americanos, a possibilidade da democracia prosperar é baixa, mantendo-se em estado inercial.”¹⁷⁶

¹⁷⁵ Idem, página 301. “Artigo 109.º - Participação política dos cidadãos: A participação directa e activa de homens e mulheres na vida política constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático, devendo a lei promover a igualdade no exercício dos direitos cívicos e políticos e a não discriminação em função do sexo no acesso a cargos políticos”.

¹⁷⁶ SELAU, Bento. HAMMES, Lúcio Jorge (organizadores). *Educação inclusiva e educação(...)*, pág. 70.

O fortalecimento de uma democracia, de modo a torná-la duradoura e socialmente eficiente, parte do pressuposto da confiança da população em suas instituições políticas. Tal conceito (confiança) já era discutido e teorizado por doutrinadores da ciência política, que estabeleceram duas teorias da dimensão da confiança, capazes de legitimar e estabilizar a democracia: a teoria da cultura política e a teoria institucionalista, que serão brevemente abordadas no presente estudo, uma vez que compatíveis com o objetivo do trabalho e diretamente relacionadas com os princípios constitucionais democráticos.

A teoria da cultura política prevê que a confiança nas instituições políticas tem natureza externa, fora da esfera política, sendo uma extensão da confiança interpessoal, desenvolvida desde a infância e formada por crenças enraizadas nas culturas e transmitidas por meio da socialização política. De outro modo, a teoria institucionalista afirma que a confiança tem natureza interna, ou seja, relaciona-se diretamente com as expectativas positivas que as instituições geram quando funcionam satisfatoriamente. “Logo, segundo essa teoria, a confiança está baseada na racionalidade e é fundamentada nas avaliações que os cidadãos fazem do desempenho das instituições, se funcionam bem geram confiança, e quando não funcionam satisfatoriamente geram desconfianças e ceticismos.”¹⁷⁷

As duas teorias não são necessariamente opostas e certamente podem coexistir, tendo em vista que a concepção de um indivíduo acerca da sociedade em que vive é influenciada por crenças e concepções pessoais, mas também por valores que se agregam durante a vida em sociedade. Logo, as modificações de valores culturais levam décadas para acontecer, contudo, “para os institucionalistas não é necessário esperar muito tempo: basta controlar as práticas corruptas e promover o crescimento econômico que a base normativa de apoio à democracia ocorre.”¹⁷⁸

A corrupção, assim como qualquer outra anomalia política, mina as bases de uma cultura democrática, tendo em vista que os cidadãos perdem a confiança em relação ao caráter público das decisões políticas e tornam-se céticos em relação às instituições e aos gestores públicos. Em países em que as instituições são frágeis e

¹⁷⁷ Idem, página 70.

¹⁷⁸ SELAU, Bento. HAMMES, Lúcio Jorge (organizadores). *Educação inclusiva e (...)*, página 71.

pouco fiscalizadas, ante a ausência ou mesmo ineficiência de dispositivos legais, a corrupção impacta estruturalmente o sistema de crenças da cidadania, gerando um círculo vicioso de desvalorização dos princípios democráticos e comprometendo a construção de uma democracia social e redistributiva. Nesse contexto, “os dados empíricos referentes às predisposições dos latino-americanos em relação às instituições políticas mostram uma tendência de anomalia, alienação, desconfiança e ceticismo, agravada por um processo crescente de maior desengajamento da política tradicional que sugere uma estagnação política ou uma democracia inercial.”¹⁷⁹

Diante desse quadro de desconfiança política, torna-se imprescindível destacar o valor da participação popular como forma principal de reverter esse círculo vicioso, por meio de uma participação popular efetiva e responsável, sendo que “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.”¹⁸⁰

Logo, a participação política e principalmente o direito-dever ao seu efetivo exercício, deve ser disseminado nos mais diversos setores da sociedade, assim como incentivado e desenvolvido, no intuito de criar efetiva consciência política nos cidadãos e o real interesse em guiar os destinos da própria sociedade, de forma mais participativa, pois corresponde à base para a consolidação da democracia.

A consciência, participação e responsabilidade políticas devem ser amplamente fomentadas, pois “todos os cidadãos tem a mesma dignidade social e ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão da sua situação económica ou condição social. São os cidadãos enquanto tais que participam no exercício do poder político, pois todos os cidadãos têm direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos e a

¹⁷⁹ Idem, página 71.

¹⁸⁰ LUQUE, L. Aguiar de. *apud* URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo – perfil histórico-evolutivo (...)*, página 91.

participação directa e activa dos cidadãos na vida política constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático”¹⁸¹.

Convém destacar ainda que para que um povo se governe e participe ativamente da vida política é essencial que possua, dentre outros requisitos, informação neutra, abundante e contraditada, para que não seja manipulado por informações e noticiários deturpados e parciais, bem como, é essencial que usufrua de amplas liberdades públicas, como o direito de reunião, de associação, de manifestação, etc., de forma a garantir sua liberdade de opinião, essencial à democracia.¹⁸² Somente assim será possível ao povo manifestar-se livremente, promovendo a solidificação da democracia, bem como chancelando a legitimidade das instituições políticas.

Dessa maneira, verifica-se inegavelmente que uma maior participação popular, efetiva, direta, isenta e responsável é capaz de realizar os princípios democráticos de maneira a aperfeiçoar a democracia.

Saliente-se a forma que a participação popular será incorporada ao espaço público democrático, vez que a atuação deve ocorrer da forma mais livre e isenta possível, permitindo que cada indivíduo possa deliberar com fundamento em sua consciência. Dessa maneira, a participação política não pode ser utilizada como meio de controle social, resultando na verticalização das relações políticas, vez que é inadmissível que o processo democrático seja desfigurado, conferindo ilegítima validade às deliberações populares.

Uma vez estimulada a participação cidadã, será imprescindível a modificação de postura dos agentes políticos, como imperativo à legitimação dos governos e do próprio Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, diversas formas alternativas de participação popular podem auxiliar o aperfeiçoamento democrático, como, por exemplo, a gestão participativa das empresas, incorporando as demandas dos trabalhadores nas diretorias dos órgãos públicos e instituindo representação classista nos espaços de deliberação; a

¹⁸¹ MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional – Tomo I (...) cit.*, página 352.

¹⁸² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional (...)*, página 131.

fiscalização das contas públicas pela população; a facilitação de denúncia de irregularidades aos órgãos de fiscalização, como Tribunal de Contas, etc., exercido por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato; a possibilidade de participação dos usuários no controle da administração pública, a fim de garantir que sejam realizadas reclamações relativas à prestação dos serviços públicos, o acesso a registros administrativos e a forma de representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função no âmbito da administração; por meio da consulta pública acerca da elaboração de planos de governos e a realização de ações governamentais (orçamento participativo); por meio da simplificação da participação cidadã na construção legislativa, através da criação de comissões de legislação participativa; e até mesmo por meio de ação popular de inconstitucionalidade, em que autorizaria o cidadão defender direito fundamental seu e o próprio ordenamento constitucional, sempre que entendesse haver ameaça ou violação a preceito normativo da Constituição.

Dessa maneira, é possível promover alterações positivas no sentido de aprimorar os mecanismos de participação popular, criando inclusive novos instrumentos de deliberação popular, desde que não seja desvirtuada a essência constitucional. Contudo, ainda que sejam reveladas novas formas de atuação cidadã, como forma de garantir a concretização da democracia participativa, é essencial que sejam criados mecanismos de facilitação da adoção dos mecanismos já existentes, tornando-os acessíveis e rotineiros.

O desafio da atualidade política, no que se refere ao amadurecimento da democracia, está diretamente relacionado às formas de concretização das prerrogativas de participação popular, importando reconhecer como legítimos os mecanismos de deliberação cidadã, mas principalmente, reconhecer a necessidade de torná-los exequíveis.

A classe política muitas vezes é avessa à efetiva participação popular na deliberação dos assuntos estatais, uma vez que reconhece tal abertura como uma partilha do exercício do poder público, como de fato o é. Contudo, como titular único e absoluto da soberania, cabe ao povo imiscuir-se nas mais diversas formas de

deliberação política, a fim de promover o amadurecimento e aperfeiçoamento da democracia.

Dessa forma, além de ser necessária a adoção dos mecanismos de deliberação popular já previstos, torna-se imprescindível a simplificação da participação popular no âmbito das diversas esferas legislativas (federal, local, etc.), bem como nos poderes executivo e judiciário, institucionalizando a democracia semidireta em todos os espaços públicos de convivência democrática.

Logo, com o intuito de avançar nos ideais de democracia, necessária é a ampliação dos espaços de convivência democrática, inclusive, para além da representação política, tornando efetivos o plebiscito e o referendo, simplificando a ação de iniciativa popular, bem como incorporando novos instrumentos de deliberação cidadã. Imperioso que se propague a cultura de promoção da participação política responsável, de maneira que a força da cidadania veicule por todas as estruturas estatais, renovando-as e transformando-as em instrumentos de realização dos fins democráticos.

4.4 Espécies de participação popular

Nas democracias modernas, observa-se que ao lado do conceito de democracia representativa ou indireta, são cada vez mais recorrentes os anseios aos mecanismos de participação popular, uma vez que o conceito de democracia representativa tem sido realçado pela democracia participativa, como forma legítima e democrática do exercício do poder político pelo seu real titular.

Os mecanismos político-constitucionais de participação popular, calcados na democracia semidireta, estão cada vez mais presentes nas constituições modernas de vários Estados, como é o caso da Suíça, Dinamarca, Irlanda, França, Áustria, Alemanha, Itália, Suécia, Portugal, Brasil, etc.¹⁸³

Não obstante o reconhecimento da importância da participação, verifica-se que o voto, apesar de relevante, não é suficiente para proporcionar a efetiva

¹⁸³ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria (...)*, página 295.

participação do povo no poder, e para tanto, surgem outros mecanismos, conforme verifica-se a seguir.

O presente tópico busca abordar sucintamente os mecanismos de participação popular - referendo e plebiscito, iniciativa popular e veto ¹⁸⁴, com o intuito de promover a reflexão acerca dos meios tradicionais que podem ser utilizados para tornar os cidadãos mais conscientes de seu papel político, sem qualquer pretensão de esgotar o tema.

Em linhas gerais, no ordenamento jurídico português, o referendo visa submeter à apreciação dos eleitores questão ou texto de grande relevância, delegando aos mesmos o poder de ratificar ou rechaçar as propostas que lhes sejam submetidas. A iniciativa popular, por sua vez, consiste em conceder ao povo (por meio de número mínimo de eleitores) a faculdade de iniciar proposta com o intuito de inaugurar no ordenamento jurídico norma legal ou constitucional. E por fim, o veto é o instrumento político que confere poder aos cidadãos para exigir que determinada lei seja submetida ao crivo popular. Guardadas as devidas proporções, alguns mecanismos encontram similitude com aqueles previstos no ordenamento jurídico brasileiro, conforme será abordado a seguir.

O exercício de cada instituto de participação política prevê um conjunto de normas que regulamentam a sua adoção, que objetiva dotar a deliberação popular de eficácia e legitimidade jurídica. Neste sentido, cada Estado estabelece critérios específicos próprios e conteúdos cuja consulta é obrigatória, constituindo sistemas diferenciados de participação política.

Evidente que a adoção desses mecanismos não representa o avanço desejado, posto que as grandes deliberações estatais continuam distantes do povo. Todavia, são indispensáveis ao amadurecimento da cultura político-democrática da nação.

¹⁸⁴ Idem, página 295.

4.4.1 Referendo e plebiscito

A palavra referendo deriva da expressão em latim *ad referendum* e possui raízes históricas em meados do século XV nos cantões suíços, sendo que à época já era utilizado com o objetivo de validar perante os cidadãos as decisões tomadas pelas assembleias cantonais¹⁸⁵.

A sedimentação do instituto, contudo, deu-se no final do século XVIII, como resultado dos debates fervorosos da revolução francesa¹⁸⁶, e entre aqueles que pregavam a democracia direta e aqueles que defendiam o modelo representativo, surgindo sob inspirações diversas na França e nos Estados Unidos: A Constituição Francesa de 1793, aprovada por meio de referendo, previa a possibilidade de submeter à apreciação popular os atos legislativos dos quais houvesse manifestação de um décimo das assembleias primárias no prazo de 40 dias após a aprovação da lei; diversamente a esse modelo surgia em alguns estados norte-americanos a figura do referendo como forma de transferir ao povo algumas decisões mais importantes, tendo tal entendimento prevalecido em países com regimes democráticos onde tal instituto seria consagrado; e por fim, o referendo foi utilizado já no início da século XIX (1802 a 1804) na França, como votação popular no intuito de aclamar um governante, ou seja, utilizando-se de um instrumento democrático para fins autocráticos, difundido por Napoleão Bonaparte para consolidar seu poder.¹⁸⁷

O referendo, assim como os vários tipos de desdobramentos pelos quais se reveste o instituto, pode desempenhar várias funções no sistema político do Estado, consoante sua normatização, o tipo de Estado (unitário, federal), os sistemas eleitorais, os sistemas de partidos e a cultura política.¹⁸⁸ Nesse sentido, o referendo tem como principal característica “reforçar e aprofundar a participação, a deliberação e a discussão públicas”¹⁸⁹.

¹⁸⁵ BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3ª edição. São Paulo: Editora Ática, 2003, página 34.

¹⁸⁶ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo – perfil histórico-evolutivo (...)*, página 8.

¹⁸⁷ MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional - Tomo VII (...)*, página 28.

¹⁸⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *“Brançosos” e interconstitucionalidade (...)*, página 303.

¹⁸⁹ Idem, páginas 304 e 305.

Para contextualizar tal evolução, Maria Benedita Urbano cita em sua obra as fases que o instituto do referendo percorreu durante seu processo histórico-evolutivo, partindo da primeira fase em que se tinha uma “teoria sem prática”, marcada pelo final do século XVIII, em que o principal protagonista era a França, até a última fase, em período mais contemporâneo, “entre a euforia e o desânimo”, sendo esta última uma fase ainda inacabada, vez que em desenvolvimento, contudo, caracterizada pela insatisfação com o estado representativo contemporâneo, onde diversas figuras intermediárias se colocam entre o indivíduo e o Estado.¹⁹⁰

O século XX e os períodos pós-guerra (juntamente com o entusiasmo do modelo constitucional e ante a tentativa de racionalização dos poderes) trouxeram grande expansão ao instituto, em especial na América do Norte e Europa, que passaram a utilizá-lo como meio de alargar a participação popular e ainda manter a estrutura da democracia representativa¹⁹¹. Logo, paulatinamente outros países passaram a incluir o referendo em suas Constituições,¹⁹² todavia, em muitos deles somente ganhando espaço no texto da lei, sem qualquer aplicação prática.

Para Canotilho, referendo é definido como “a consulta popular directa que, respeitando os princípios básicos do Estado de direito democrático-constitucional, tanto no procedimento como no seu conteúdo e sentido, visa alterar — total ou parcialmente — a ordem jurídico-constitucional existente (ex: revisão total ou parcial da constituição na forma por esta estabelecida).”¹⁹³

Para Jorge Miranda referendo é “a votação popular por sufrágio individual e direto dos cidadãos, tendente a uma deliberação política (ou mais

¹⁹⁰ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo (...)*, página 39.

¹⁹¹ MIRANDA, Jorge. *Estudos de direito eleitoral*. Lisboa: Editora LEX, 1995, página 108.

¹⁹² O entusiasmo constitucional e a tentativa de racionalização do poder impulsionou a difusão do referendo, sendo contemplado em diversas Constituições: Constituição Alemã de 1919 (Weimar) que previa o referendo para a resolução de conflitos no Reichstag e para a efetivação da responsabilidade política perante o povo; Constituição italiana de 1947 que previu o referendo legislativo resolutivo ou revogatório, referendo sobre modificações das regiões e referendo consultivo regional; a Constituição Alemã de 1947 que previu o referendo para modificação dos estados; a Constituição francesa de 1958 que previu o referendo sobre a organização dos poderes públicos e tratados e sobre a eventual separação de territórios ultramarinos; a Constituição sueca de 1974 e a espanhola de 1978 que previram o referendo consultivo. Cfr MIRANDA, Jorge. *Manual de (...) cit.*, páginas 29 e 30.

¹⁹³ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e teoria (...)*, pág. 146.

raramente, administrativa), a uma indicação aos órgãos de governo ou de gestão ou, porventura, a outros efeitos constitucional ou legalmente previstos”.¹⁹⁴

Blanco de Moraes por sua vez ensina que o referendo constitui uma forma de expressão da democracia semi-direta exercida no âmbito da função política, pois sua realização depende da combinação da vontade representativa dos órgãos do poder político com a vontade dos eleitores, que aprovam ou rejeitam a questão referendada.¹⁹⁵

Logo, não obstante não poder falar-se em uma teoria geral do referendo, dadas as múltiplas formas e funções dos instrumentos referendários nos mais diversos ordenamentos jurídicos,¹⁹⁶ verifica-se que a definição do instituto pelos doutrinadores guarda bastante sintonia, assim como algumas de suas características, que, contudo, inevitavelmente ganham contornos diferenciados em cada ordenamento jurídico, como é o caso dos ordenamentos brasileiro e português, conforme será abordado em tópicos seguintes.

No ordenamento jurídico brasileiro, por exemplo, o referendo e o plebiscito são institutos diversos, contudo, muito próximos, diferenciando-se tão somente pelo momento em que são realizados, encontrando-se, portanto, em ocasiões distintas de consulta popular, pois enquanto o referendo é utilizado para ratificar ou rejeitar propostas já apreciadas pelo Congresso, o plebiscito é utilizado para aferir o sentimento popular, antes que o assunto seja apreciado pelo Congresso. Tais institutos, nos países onde surgiram, por vezes se confundem e não têm aplicação definida entre as diferentes classificações¹⁹⁷.

¹⁹⁴ MIRANDA, Jorge. *Estudos de (...) cit.*, página 104.

¹⁹⁵ MORAIS, Carlos Blanco de. *Curso de Direito Constitucional. Tomo I - A lei e os actos normativos no ordenamento jurídico português*. Coimbra editora, 2008, páginas 83 e 84.

¹⁹⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes. “*Brançosos*” e *interconstitucionalidade (...)*, página 302.

¹⁹⁷ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 8ª edição. Brasília: Editora UnB, 1995, página 937. Para Bobbio “a noção de plebiscito é controversa. É, pois, uma vontade popular sobre assuntos de relevância constitucional, sendo, por isso, um instrumento de democracia direta, se bem que, como todos os dispositivos deste tipo, possa ser instrumentalmente usado por correntes autoritárias ou totalitárias para legitimar o seu poder autocrático. Ora, tal definição poderá parecer parcial e incompleta, já que não permite estabelecer uma clara distinção entre plebiscito e um instituto análogo, o referendun. O dois termos são, a rigor, sinônimos. Apenas pode-se observar uma certa diferença histórica no uso de um ou outro termo.”

Nesse sentido, importante salientar que o estudo dos diversos tipos de referendo permite constatar situações políticas fundamentais, uma vez que, por exemplo, “a dinamização de um referendo *ad hoc* permite aprofundar a legitimação das decisões e captar melhor a opinião pública, embora se acentuem também os perigos da manipulação pelo governo e da desresponsabilização dos representantes parlamentares. Já o referendo dinamizado por *iniciativa popular* procura retomar algumas dimensões da ideia de autogoverno popular e vincar a consciência de uma via anti-elitista na definição da agenda política.”¹⁹⁸ Dessa forma, é possível verificar até mesmo o grau de politização e comprometimento da população com a apreciação de questões circunscritas ao próprio procedimento.

Segundo Canotilho, “o referendo só será um elemento de aperfeiçoamento da democracia se a lei fundamental estabelecer os princípios e as regras fundamentais quanto à iniciativa, ao objecto, ao controlo constitucional, à natureza, aos efeitos e ao procedimento. Por outras palavras: o referendo, constitucionalmente regulado, pode e deve considerar-se como um esquema instrumental de dinamização da democracia política”¹⁹⁹, até mesmo no intuito de evitar sua manipulação, bem como evitar que o mesmo sirva de instrumento para garantir a efetivação de interesses particulares, ou de um ou outro partido que se encontre no poder, até mesmo porque a democracia deve ser utilizada principalmente como forma de esclarecimento e imputação de responsabilidades.²⁰⁰

4.4.1.1 Breves considerações acerca do referendo em Portugal

Em Portugal o referendo nacional é um instrumento pelo qual os eleitores recenseados no território nacional²⁰¹ são chamados a se pronunciar em questões de relevante interesse nacional, sendo tal instituto convocado por decisão do Presidente da República, contudo, mediante proposta da Assembleia da República ou do Governo, ou ainda pode resultar da iniciativa de eleitores em número mínimo de 75.000 (artigo 16º da Lei do referendo), em solicitação dirigida à Assembleia da República,

¹⁹⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes. “*Brançosos*” e *interconstitucionalidade* (...), página 303.

¹⁹⁹ Idem, página 306.

²⁰⁰ Idem, página 318.

²⁰¹ Cfr. n.º 12 do artigo 115º/CRP, nos referendos são também chamados a participar os cidadãos residentes no estrangeiro, desde que regularmente recenseados e quando a consulta recair sobre matérias que lhes diga especificamente respeito.

estabelecendo-se assim uma espécie de “iniciativa partilhada”²⁰². Logo, o referendo é um ato político do Chefe de Estado, pois é este que decide se o convoca ou não, embora precedido de propostas da Assembleia da República ou do Governo, ou seja, trata-se de uma decisão política direcionada à função legislativa.²⁰³

O referendo nacional está previsto no artigo 115 da Constituição da República, bem como é disciplinado pela Lei Orgânica n.º 45/1991, posteriormente substituída pela Lei n.º 15-A/1998 atualmente em vigor (com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 4/2005, Lei Orgânica n.º 3/2010 e Lei Orgânica n.º 1/2011), pois “embora a Constituição tenha regulado alguns aspectos do regime do referendo e, mais especificamente, do procedimento referendário, o certo é que o legislador constituinte achou por bem remeter essa matéria para a legislação ordinária.”²⁰⁴

O procedimento do referendo divide-se em cinco fases: a) a fase do pedido ou da proposta de realização do referendo; b) a fase do controle prévio da constitucionalidade e da legalidade do pedido ou proposta do referendo; c) a fase relativa à decisão e convocação do referendo pelo Presidente da República; d) a fase de realização do referendo; e por fim e) a fase da proclamação dos resultados e da produção de seus efeitos jurídicos.²⁰⁵

O pedido ou a proposta de realização do referendo apresentado pela Assembleia da República ou do Governo, deve conter o objeto da consulta, assim como a pergunta que será formulada aos eleitores, sob pena de ser considerada inconstitucional e ilegal pelo Tribunal Constitucional, obstando assim a realização da consulta. Ressalte-se que a apresentação da proposta pelos legitimados encontra-se em sua esfera de discricionariedade, cabendo a estes decidir por propor ou não e ainda a escolha da matéria e do momento em que será realizado.²⁰⁶

²⁰² Cfr. denominado por Maria Benedita Urbano, ao tratar da necessidade de evitar que a iniciativa de convocação do referendo esteja vinculada a um poder pessoal, a fim de que não haja a personalização das questões submetidas ao povo, transformando as consultas populares em instrumentos de aclamação e justificação de um poder autoritário. URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo (...) cit.*, página 93.

²⁰³ CARVALHO, Manuel Proença de. *Manual de ciência política e sistemas políticos e constitucionais*. 3ª edição. Lisboa: editora Quid júris, 2010, página 397.

²⁰⁴ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo (...) cit.*, página 171.

²⁰⁵ Idem, página 172.

²⁰⁶ Ibidem, página 173.

Cada referendo pode abordar uma única matéria, não podendo ter mais de três perguntas (n.º 1 do artigo 7º da Lei do referendo) objetivas, claras e precisas, que devem ser formuladas de maneira que possam ser respondidas por SIM ou NÃO, precavendo-se para que a pergunta não induza a resposta (n.º 2 do artigo 7º da Lei do referendo) e não seja precedida de considerações preambulares (n.º 3 do artigo 7º da Lei do referendo).

Após a fase da proposta, ocorre a fase da verificação prévia da constitucionalidade e legalidade, devendo o pedido ser enviado pelo Presidente da República ao Tribunal Constitucional nos 8 (oito) dias seguintes à publicação da proposta parlamentar ou governamental (artigo 26 da Lei do referendo). O Tribunal Constitucional por sua vez dispõe de 25 (vinte e cinco) dias para fiscalizar o conteúdo referendário, os requisitos formais e orgânicos, assim como a objetividade, clareza e precisão das questões do referendo. Destaque-se que mesmo que o Presidente da República pretenda não convocar o referendo, deverá sempre submeter o pedido ao controle preventivo, ante a imperatividade prevista no artigo retro citado.²⁰⁷

Superada essa fase, caberá ao Presidente da República decidir sobre a convocação ou não do referendo, no prazo de 20 dias após a publicação da decisão do Tribunal Constitucional, e se convocado, a consulta aos eleitores deverá ocorrer entre o 40.º e o 180.º dia a contar da publicação do decreto presidencial, exceto se o universo eleitoral abranger cidadãos residentes no estrangeiro, circunstância em que o referendo ocorrerá entre o 55.º e o 180.º dia.²⁰⁸

Conforme dispõe o n.º 11 do artigo 115/CRP, o referendo somente terá efeito vinculativo quando o número de votantes for superior à metade dos eleitores

²⁰⁷ MORAIS, Carlos Blanco de. *Curso de (...)*, páginas 88 e 89. Contrário a esse entendimento, Jorge Miranda e Rui Medeiros entendem que não há a obrigatoriedade de submissão da proposta ao TC se o Presidente não pretender convocar o referendo. *Constituição Portuguesa anotada*. Coimbra: Coimbra editora, 2006, página 302.

²⁰⁸ Conforme redação dada pela Lei Orgânica n.º 4/2005. (Redação original: O decreto integra as perguntas formuladas na proposta, o universo eleitoral da consulta e a data da realização do referendo, que tem lugar entre o 60.º e o 90.º dias a contar da publicação do decreto). http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/RegimeJuridicoReferendo_Anotado.pdf.

inscritos no recenseamento²⁰⁹, logo, caso não se verifique o voto do mínimo de 50% dos eleitores recenseados o referendo terá efeito somente de recomendação popular.

Ressalte-se ainda a impossibilidade de utilização do referendo para revisão constitucional, total ou parcial, direta ou indireta, em determinadas matérias, como, por exemplo, a abolição do serviço militar obrigatório, a abolição da liberdade de consciência, religião ou culto, dentre outras. Ademais, não realizar-se-á referendo em relação a matérias de competência absoluta da Assembleia da República, previstas no artigo 164º e 161º da CRP; para tratar de questões e atos orçamentais, tributários ou financeiros; matérias relativas à organização e funcionamento da Assembleia da República, do Governo e dos tribunais, e aos estatutos dos respectivos titulares; bem como em relação à organização e competência do Ministério Público e dos seus magistrados.

Após a inicial resistência enfrentada na Constituição de 1976 em relação aos institutos de consulta popular, em razão da utilização um tanto desvirtuada do referendo para legitimar a ditadura militar, as revisões constitucionais posteriores passaram a incluir no texto constitucional várias hipóteses de tentativa de controle do instituto, tais como o *referendo local* (constante do artigo 238º da CRP de 1976, inserido pela revisão de 1982), o *referendo político e legislativo* (constante do artigo 112º da CRP de 1976, inserido pela revisão de 1989), a possibilidade de *iniciativa popular do referendo* nacional ou local (constante do artigo 115º n.º 2 e do artigo 240º, inserido pelas revisões de 1997) e ainda o *referendo regional* e o *referendo acerca da instituição in concreto de regiões administrativas* (constante do artigo 232º n.º2 e do artigo 256º, igualmente inserido pelas revisões de 1997).²¹⁰

Atualmente a Constituição da República Portuguesa consagra três grandes tipos de referendo: o nacional, o local e o regional, ressaltando ainda o referendo sobre a instituição das regiões administrativas, vez que se trata de uma consulta obrigatória.

²⁰⁹ CARVALHO, Manuel Proença de. *Manual de (...)*, página 141.

²¹⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria (...)*, páginas 297 e 298.

No referendo local podem votar os eleitores recenseados na autarquia local, sobre questões de relevante interesse local, podendo recair igualmente sobre uma única matéria, com no máximo 3 perguntas objetivas que serão respondidas por SIM ou NÃO, somente possuindo efeito vinculativo quando os votantes forem superiores a metade dos eleitores recenseados. A iniciativa para o referendo local cabe aos deputados, às assembleias municipais ou de freguesia, à câmara municipal ou à junta de freguesia, cabendo ainda a grupos de cidadãos recenseados na área do município ou freguesia, conforme previsto no artigo 240/CRP e na Lei orgânica 4/2000.

O referendo regional por sua vez, previsto no n.º 2 do artigo 232 e n.º 13 do artigo 115 da Constituição Portuguesa, igualmente regulado pela Lei do referendo, prevê que a iniciativa cabe à Assembleia legislativa da região e o poder de convocar o referendo ao Presidente da República, podendo incidir sobre matérias de relevante interesse regional.²¹¹

Portugal não possui grande histórico de utilização dos institutos de consulta popular, tendo realizado até o momento três referendos nacionais: em 1998 referente à interrupção voluntária da gravidez, e, no mesmo ano, outro referendo acerca da instituição em concreto das regiões administrativas e em 2007 referente à despenalização do aborto; e quatro referendos locais: em 1999 na freguesia de Serreiles acerca da localização de campo de jogos poliesportivos; em 1999 pela Assembleia de Tavira acerca do destino de reservatório de água desativado; em 2009 no Município de Viana do Castelo acerca da integração à comunidade Minho-Lima e em 2011 pela Câmara Municipal de Cartaxo acerca da concessão de exploração de parque de estacionamento.²¹²

4.4.1.2 Breves considerações acerca do referendo no Brasil

No Brasil, tanto o referendo quanto o plebiscito são institutos de consulta popular para decidir sobre matérias de acentuada relevância, em questões de natureza

²¹¹ MORAIS, Carlos Blanco de. *Curso de (...)*, página 94.

²¹² Cfr. <http://www.cne.pt/index.cfm?sec=0306000000>.

constitucional, legislativa ou administrativa.²¹³ A distinção entre os dois institutos dá-se principalmente em razão do momento em que cada um é realizado, pois conforme previsto no § 1º do artigo 2º da Lei n.º 9.709/98 "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". Por outro lado, o § 2º do artigo 2º prevê que "o referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição".

Contudo, não obstante a lei não prever qualquer outra forma de diferenciação, Maria Benevides e Cláudia Feres Faria diferenciam os dois institutos quanto à natureza da cláusula em questão, pois enquanto o plebiscito refere-se a qualquer tipo de matéria de interesse público, como questões de ordem normativa, políticas governamentais, etc., o referendo refere-se exclusivamente a normas legais e constitucionais.²¹⁴

A Constituição Federal prevê expressamente que uma das formas de exercício da soberania popular será por meio da realização de consultas populares, estabelecendo ainda que cabe exclusivamente ao Congresso Nacional autorizar referendos e convocar plebiscitos²¹⁵, salvo quando a própria Constituição expressamente determinar (quando tratar-se de incorporação, subdivisão ou desmembramento de estados, ou ainda aquele previsto desde a constituinte, constante do artigo 2.º do ADCT²¹⁶, acerca da escolha da forma e sistema de governo, já exaurido em 07/09/1993).²¹⁷

²¹³ PAULO, Vicente. ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito constitucional descomplicado*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, São Paulo: Editora Método, 2008, página 239.

²¹⁴ Cfr. BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *A Cidadania (...) cit.*, página 40. Cfr. FARIA, Cláudia Feres. Leonardo Avritzer e Fátima Anastasia (organizadores). *Reforma política no Brasil. (...)*, pág. 100.

²¹⁵ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) XV - autorizar referendo e convocar plebiscito; Disponível no endereço eletrônico: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm.

²¹⁶ Art. 2º do ADCT/CF88- 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.

²¹⁷ MORAIS, Alexandre de. *Direito (...) cit.*, página 237.

Ambos os institutos, referendo e plebiscito, estão previstos no artigo 14²¹⁸ da Constituição Federal e são regulamentados pela Lei 9.709/98, que estabelece em seu artigo 3º que em questões de relevância nacional e quando tratar-se de incorporação, subdivisão ou desmembramento de estados para se anexarem a outros ou formar novos estados ou territórios federais, neste último caso exclusivamente mediante plebiscito, os institutos de consultas populares serão convocados mediante decreto legislativo, por proposta de no mínimo 1/3 dos membros de cada casa do Congresso. Nas demais questões, de competência dos Estados, Distrito Federal e municípios, as consultas populares serão convocadas de acordo com o que previrem as constituições estaduais e as leis orgânicas, respectivamente (artigo 6º da Lei).

Após a aprovação do ato convocatório/autorizativo do referendo ou plebiscito por meio de decreto legislativo, o presidente do Congresso cientificará a justiça eleitoral para os fins de fixar a data da consulta popular, tornar pública a cédula de votação, expedir instruções para a realização do ato e assegurar a gratuidade dos meios de comunicação de massa aos partidos políticos e às frentes organizadas pela sociedade civil, para a divulgação de seus postulados quanto ao tema.²¹⁹Saliente-se que por se tratar de exercício da soberania, somente àqueles que detiverem capacidade eleitoral ativa será permitido participar da consulta popular²²⁰e esta será considerada rejeitada ou aprovada por decisão da maioria simples dos votantes.

Não obstante a Constituição prever iniciativa exclusiva do Congresso Nacional para autorizar referendo e convocar plebiscito, Maria Benevides defende a possibilidade da utilização da iniciativa popular para a realização de plebiscitos, uma vez que entende que a competência exclusiva do Congresso em relação a este se refere tão somente à convocação do ato, podendo os cidadãos deliberar sobre sua realização. Contudo, no caso do referendo, a iniciativa popular se limitaria à faculdade de solicitar

²¹⁸CF/88 - Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.

²¹⁹ Cfr dispõe o artigo 8º da Lei 9.709/98. Art. 8º Aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição: I – fixar a data da consulta popular; II – tornar pública a cédula respectiva; III – expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo; IV – assegurar a gratuidade nos meio de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta.

²²⁰ MORAIS, Alexandre de. *Direito Constitucional*. (...), página 237.

ao Congresso a realização do mesmo, ante a expressa disposição constitucional: “Nesse sentido, entendo que pode haver iniciativa popular vinculante para a realização de plebiscito – mas não para referendos. Em relação a estes, a iniciativa popular poderá apenas obrigar o Congresso a deliberar sobre se dá ou não autorização para a convocação da consulta popular.”²²¹

A lei ainda traz em seu artigo 11 a possibilidade de convocação do referendo no prazo de trinta dias, a contar da promulgação de lei ou adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular.

Apesar de o referendo ter sido previsto na Constituição Federal e posteriormente disciplinado pela Lei 9.709/98, ambas as normas mostraram-se insuficientes para estabelecer limites bem definidos acerca da utilização do instituto. Apesar de prever a iniciativa e o momento de realização do referendo, a Constituição não se pronunciou sobre a possibilidade de convocação de referendo para reforma, revisão ou emenda do texto constitucional, não esclareceu acerca da obrigatoriedade ou facultatividade da consulta, bem como não especificou se as consultas teriam efeitos vinculantes ou meramente indicativos. Igualmente a lei do referendo não trouxe maior limitação e segurança à utilização do instituto, pois manteve a iniciativa exclusiva do Congresso Nacional para convocar consulta popular em matérias de acentuada relevância, inviabilizando “(...) tanto a possibilidade de o povo solicitar a realização de um plebiscito ou referendo quanto de decidir qual assunto considera importante para ser discutido e consultado no âmbito nacional, uma vez que permaneceu nas mãos do Congresso a tarefa de dizer o que é ou não relevante.”²²²

Logo, não obstante o Brasil possuir uma legislação recente acerca do referendo verifica-se que o instituto carece de melhor regulamentação, de maneira que se torne efetivamente um mecanismo de expressão da vontade popular, sendo necessária maior normatização em diversos aspectos, como o caráter obrigatório ou facultativo; o efeito vinculante ou meramente indicativo; a questão da iniciativa concedendo ao povo

²²¹ BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *A Cidadania (...) cit.*, página 163. A ambiguidade do texto constitucional se dá em torno dos termos convocar e autorizar. Na opinião de Benevides a convocação pode ser apenas o instrumento de uma vontade maior que, esta sim, autoriza. Nesta perspectiva, caberia autorização de plebiscitos por iniciativa popular e não de referendos (pp. 163 e 168).

²²² FÁRIA, Cláudia Feres. *Reforma (...) cit.*, página 102.

a possibilidade de propor ou ao menos decidir quais matérias são de relevância nacional; assim como outras questões que tenham ligação direta com o resultado das consultas, como a regulação dos debates e propagandas realizados previamente à votação.

Ainda, apesar de não ter sido expressamente previsto na legislação o controle da constitucionalidade das matérias que são submetidas à consulta popular, é corolário constitucional que a edição de normas ou a realização de atos não podem contrariar ou ameaçar as disposições Constitucionais. Tal interpretação infere-se até mesmo da leitura do artigo 1º da lei, que estabelece que “A soberania popular é exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, *nos termos desta Lei e das normas constitucionais pertinentes (...).*” Logo, imperioso reconhecer que a matéria objeto de referendo “de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa” prevista no artigo 2º da Lei, deverá respeitar as dimensões do texto constitucional, pois não deve ser o referendo utilizado como meio para dar constitucionalidade a lei inconstitucional ou ainda legalidade a ato administrativo ilegal.

O Brasil, tal qual Portugal, não possui grande histórico de utilização dos institutos de consulta popular, tendo realizado até o momento tão somente cinco consultas: em 1963 o referendo referente à escolha do sistema de governo (recusado); em 1993 o plebiscito referente a escolha da forma e sistema de governo (aprovado); em 2005 o referendo acerca da proibição da comercialização de armas de fogo e munições (recusado); em 2010 o referendo para escolha do novo horário para o estado do Acre (recusado); e em 2011 o plebiscito acerca da aprovação ou não da divisão do estado do Pará em outros três estados (recusado).

4.4.1.3 Classificações do referendo

O referendo pode apresentar-se por meio de várias modalidades, e a classificação do instituto varia de acordo com seu objeto, com o tempo em que é executado, com os efeitos, dentre outros aspectos. Segundo Paulo Bonavides²²³ o

²²³ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política (...)*, páginas 282 e 283.

referendo pode ser classificado: a) quanto à matéria ou ao objeto, em **constituente** quando tratar de matéria constitucional, ou **legislativo** quando tratar de matéria infraconstitucional; b) quanto aos efeitos, em **constitutivo** quando a norma jurídica passa a existir, ou **abrogativo** quando a norma jurídica expira; c) quanto à natureza jurídica, em **obrigatório** quando a Constituição dispõe que a norma elaborada pelo legislativo seja submetida à apreciação popular, ou **facultativo** quando se confere a determinado órgão ou ao eleitorado fazer ou requerer a realização; d) quanto ao tempo, em **ante legem** quando a manifestação popular anteceder a lei, ou **post legem** quando a consulta é realizada após a votação.

Para Manuel Proença de Carvalho²²⁴ o referendo pode revestir-se de diversas formas, elencando três: a) quanto à natureza jurídica, em **deliberativo**, quando seu resultado impõe uma decisão obrigatória ao poder público ou **consultivo** quando seu resultado apenas indica ao poder público a opinião dos eleitores, não havendo efeito vinculativo; b) quanto ao âmbito de extensão, em **nacional**, quando a participação abrange todo o país, ou **regional ou local** quando a participação do eleitorado for relativa a somente uma parcela do território, região ou autarquia local; c) quanto ao impulso processual (iniciativa), em de **iniciativa popular, parlamentar, governamental, presidencial ou monárquico**.

Para Maria Benedita Urbano o instituto merece maior segmentação, até mesmo pelas especificidades do ordenamento jurídico português, classificando-o da seguinte forma: a) quanto ao objeto, em **constitucionais**, este subdividindo-se em **constituente** quando se destina à ratificação de uma constituição ou resolução de questões constitucionais isoladas que tenham extrema importância, e **de revisão constitucional** quando se destina à revisão total ou parcial do texto de uma constituição ou somente ao procedimento de averiguação da necessidade de uma revisão constitucional; em **legislativos** quando recair sobre atos normativos emanados no exercício da função legislativa, realizado durante ou depois da atuação dos órgãos legislativos; em **políticos** quando ocorre a consulta prévia sobre questões de relevante interesse nacional (normalmente previamente e com efeito consultivo); em **de arbitragem** quando tem por objeto a resolução de um conflito entre órgãos do Estado

²²⁴ CARVALHO, Manuel Proença de. *Manual (...) cit.*, página 141.

(ex.: entre duas câmaras de uma assembleia legislativa) - atualmente em desuso; e por fim em **administrativo** quando diz respeito a atos inseridos no exercício de funções administrativas, em regra de âmbito local ou regional; b) quanto à natureza jurídica dos efeitos em **deliberativo/vinculativo** quando os efeitos da consulta vinculam os órgãos representativos que terão que concretizar as decisões, sendo que essa modalidade ainda se subdivide em **aprovativos/de ratificação** quando tem caráter ou eficácia constitutiva, em geral para ratificar um ato jurídico, em **abrogativos** quando tem por finalidade revogar atos jurídicos já existentes e em vigor; **ou consultivo** quando a consulta ao povo possui apenas valor de opinião; c) quanto à obrigatoriedade ou facultatividade em **obrigatório** quando sua utilização é necessária para o aperfeiçoamento de um ato público, (obrigatoriedade prevista em lei) **ou facultativo** quando não é imposto pela Constituição, sendo necessária a iniciativa por quem tiver tal faculdade (governo, parlamento, etc.); d) quanto à iniciativa das consultas referendárias em **iniciativa pública** quando pode ser iniciado pelas assembleias, grupos parlamentares, chefe de Estado, etc.; em **iniciativa popular** quando um determinado número ou percentual de cidadãos pode requerer a realização da consulta; ou em **iniciativa mista** quando a iniciativa cabe simultaneamente ao povo e aos sujeitos públicos; e) quanto ao âmbito de extensão em **nacionais (ou federais em estados de estrutura federal)** quando desenvolvem-se em todo o território nacional, para tratar de questões de interesse nacional e envolvendo toda a população; em **territoriais** quando envolve uma parcela do território e uma população delimitada mais ampla do que aquela dos referendos locais, contudo destina-se a realizar variações ou mudanças territoriais em uma extensão local e que envolvem diretamente uma parte da população do Estado, revestindo-se de interesse nacional; em **regionais** quando, assim como o territorial, envolve uma parcela do território e uma população delimitada mais ampla do que aquela dos referendos locais, contudo destina-se a questões exclusivamente internas da região, não havendo contudo, interesse nacional; **ou locais** incidem predominantemente sobre questões de tipo administrativo, com aplicação localizada envolvendo somente a população de determinado ente público territorial e trata de questões limitadas aquele espaço, como por exemplo a escolha de determinado feriado local; f) quanto ao momento em que a consulta é realizada em **preventivos** quando ocorre antes de concluído o procedimento de decisão pública ou antes que ele seja finalizado, delegando aos eleitores a decisão de aceite ou recusa, sendo a mais difundida nos ordenamentos estrangeiros (essa modalidade equipara-se ao plebiscito existente no

ordenamento jurídico brasileiro); ou em **sucessivos** quando tem por objeto atos já perfeitos, e por fim g) quanto aos efeitos jurídicos diretamente atribuídos à realização da consulta popular em **de caráter suspensivo** quando o simples requerimento da consulta popular implica a suspensão do processo de formação ou da entrada em vigor do ato, havendo a necessidade de um resultado referendário positivo para que possa se completar ou aperfeiçoar; ou em **de caráter resolutivo** quando os cidadãos tem a possibilidade de eliminar atos já integralmente adotados por seus representantes.²²⁵

Ressalte-se que a classificação das diversas formas de referendo varia de acordo com o ordenamento jurídico ao qual está vinculado, e até mesmo entre doutrinadores que abordam um mesmo ordenamento jurídico é possível verificar tais diferenças. Contudo, não obstante receberem nomenclaturas diferentes, por vezes disciplinam as mesmas situações, não havendo que se falar necessariamente em institutos novos.

Não há no presente trabalho qualquer pretensão de criar nova normatização, até mesmo porque cautelosamente o fizeram os doutrinadores acima citados, mas tão somente como forma de concatenar as ideias em relação a uma sistematização e classificação *geral* do instituto, em especial tratando-se dos sistemas jurídicos adotados por Brasil e Portugal, e adotando-se a classificação prescrita por Canotilho, o referendo pode ser classificado da seguinte maneira: quanto à iniciativa, ao objeto, ao controle constitucional, à natureza, aos efeitos e ao procedimento.²²⁶

4.4.1.4 O risco do uso perverso²²⁷ do referendo

O presente tópico busca abordar o risco da utilização deturpada e da manipulação dos instrumentos de manifestação popular, em especial, do referendo, utilizando-se para tanto, de momentos históricos ocorridos em Portugal, e em época mais recente, na Venezuela, em que se verificou tal utilização obscura do instituto.

²²⁵ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo (...) cit.*, páginas 85 a 96.

²²⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes. *"Brançosos" (...) cit.*, página 306.

²²⁷ Conforme denominação atribuída por Canotilho e Vital Moreira. CANOTILHO, J. J. Gomes. MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. 4ª edição, volume II. Coimbra editora, 2010, página 99.

O referendo realizado em 12/03/1933 em Portugal tornou-se um grande exemplo da manipulação e utilização desviada de um instituto de consulta popular. Em 1932 foi publicado o projeto de uma nova Constituição que seria aprovada em 1933 através de um referendo (denominado plebiscito pela Constituição), que entrou em vigor em 11/04/1933 após a publicação no Diário do Governo.

Com esta Constituição, Salazar criou o Estado Novo, consubstanciado em uma ditadura antiliberal, que se orientava segundo princípios conservadores autoritários, principalmente na limitação de direitos e liberdades fundamentais, tais como liberdade de expressão, ensino, reunião e associação; ante a instituição de uma polícia política e a existência de presos políticos; com a criação do exame de censura prévia; com eleições apenas formais; com a criação de um partido único, levando conseqüentemente à impossibilidade de alternância de poder e com o controle político do poder judiciário²²⁸, deixando entrever um misto entre liberalismo e autoritarismo, entre democracia e nacionalismo político e entre república e monarquia.²²⁹ Neste referendo as abstenções²³⁰ foram somadas à contagem do "sim", gerando falsa maioria absoluta de aprovação, tendo um caráter totalmente delegatário.

Logo, em razão do uso distorcido da consulta popular em 1933, por muitos anos o instituto foi visto com certo receio pelos cidadãos portugueses, chegando a sequer ser previsto na Constituição de 1976, sendo inserido posteriormente por meio de alterações constitucionais. Tal fato resta ainda mais evidenciado em razão das alterações inseridas na atual constituição portuguesa adotarem inúmeras medidas para evitar o uso distorcido dos seus referendos, como, por exemplo, a regra que concede ao referendo efeito vinculativo somente se a participação popular for superior a 50% do eleitorado, e não atingindo esse percentual os resultados tornam-se mera recomendação popular ao governo. Outro fator evidente de controle é que em nível nacional, Portugal consagra o referendo de uma forma mais tímida.

²²⁸ CARVALHO, Manuel Proença de. *Manual (...) cit.*, páginas 318 e 319.

²²⁹ MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional – Tomo I - Preliminares - O Estado e os sistemas constitucionais*. 8ª edição. Coimbra editora, 2009, página 290.

²³⁰ Conforme explica Jorge Miranda, foram computados 719.364 votos a favor; 487.364 abstenções e 5.995 votos contra, contudo as abstenções foram somadas aos votos a favor, tendo em vista que atribuiu-se à consulta popular a obrigatoriedade do voto. MIRANDA, Jorge. *Manual (...) cit.*, página 290.

Caso mais recente acerca da manipulação das consultas populares ocorreu na Venezuela em 15/02/2009. O governo da República Bolivariana da Venezuela, por meio do presidente Hugo Chávez, propôs alterações na Constituição venezuelana de 1999, dentre outras matérias, em relação à possibilidade de reeleições infinitas para o cargo de presidente da República e demais cargos públicos, com aplicações imediatas, cujo objetivo seria o de possibilitar a perpetuação do atual presidente no poder. A constituição anterior previa mandato presidencial de 6 (seis) anos, permitindo uma única reeleição. As outras modificações propostas, conjuntamente em uma mesma consulta popular, buscavam a extinção dos latifúndios, como forma de alcançar o socialismo do século XXI; a criação do "Poder Popular" representando um quarto poder; a criação de novas formas de propriedade social e coletiva; o controle das reservas internacionais do país pelo presidente, com o fim de dar autonomia ao Banco Central; alterações nas Forças Armadas, com adaptação da doutrina militar ao bolivarianismo e criação da "milícia popular bolivariana", e, por fim, a alteração do artigo 337 que visava restringir o direito de informação em estado de exceção. Tal alteração foi atrelada à proposta de redução da carga horária de trabalho semanal de 40 para 36 horas, a pretexto da criação de empregos, aparentemente na intenção de contar votos à favor da reforma. As alterações foram submetidas à consulta popular e aprovadas por 54,36% dos votos.

Pelos dois eventos acima abordados, não obstante terem ocorrido em contextos diferentes, verifica-se que o caso não é inédito, levando à percepção que não tão raramente é possível utilizar-se de mecanismos de consultas populares no intuito de legitimar alterações, no mínimo, duvidosas nos textos constitucionais. No contexto do referendo português, Canotilho retrata o receio da utilização do instituto no texto original da Constituição 1976, explicitando as razões: "No plano da história constitucional, pesavam principalmente as heranças plebiscitárias da República de Weimar e as consultas plebiscitárias gaulistas. No contexto político interno, a recordação da aprovação plebiscitária do texto constitucional de 1933 e as tentativas plebiscitárias revisionistas (continuadas depois da aprovação do próprio texto de 1976) reforçaram as dúvidas quanto à bondade democrática dos esquemas de democracia semidireta."²³¹

²³¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria (...)*, página 297.

Verifica-se, portanto, que nem sempre os instrumentos de consulta popular foram utilizados com o intuito de promover a efetiva proteção da Constituição, vez que muitas vezes tais mecanismos foram utilizados para impor ou legitimar alterações de certo modo discutíveis. Certamente essa foi a razão da rejeição do instituto tanto na Constituição alemã de 1949, como na Constituição portuguesa de 1976, especialmente em relação à modificação de matéria constitucional. “Se houve casos de utilização do referendo com liberdade e com êxito (Togo Ocidental, Camarões, Micronésia, Timor), também houve casos de formalização de resultados prefixados (Nova Guiné Ocidental) e casos de pura e simples recusa (os mais generalizados).”²³²

Existem muitas formas de legitimar interesses particulares por meio de manipulações ao instituto do referendo, entre elas a manipulação da própria pergunta que é elaborada para resposta dos eleitores, por meio de textos que já induzem a resposta ou impõem certo juízo de valor, ou através de frases que por si só causam aversão, como “combater a corrupção”, “combater jogos de azar”, “eliminar problemas sociais”, “evitar a morte de um animal por simples diversão”, “eliminar os excessos dos meios de comunicação”, “evitar a exploração do trabalho”, etc. Logo, vê-se que a objetividade e imparcialidade das perguntas formuladas aos eleitores em um referendo podem interferir diretamente na escolha do cidadão e, conseqüentemente, no resultado final da consulta.

Outro fator essencial a observar é a quantidade de temas submetidos à apreciação popular, pois muitas vezes, um tema mais polêmico é incluído no mesmo referendo em que são vinculadas outras questões de maior simpatia e aclamação da população (em sistemas jurídicos em que não é vedada a acumulação de conteúdos a serem referendados, como é o caso da Venezuela, etc.), e ao final ambos restam aprovados somente em razão deste último, configurando flagrante artimanha estatal. Busca-se evitar tal manipulação com uma simples regra, que é aquela que estabelece que somente poderá ser objeto de referendo uma única matéria por vez, conforme dispõe a legislação portuguesa.

²³² MIRANDA, Jorge. *Manual (...)*, página 32.

Outra questão que pode levar ao uso manipulado do referendo é a questão da iniciativa para propor, pois a iniciativa não deve caber apenas a um único órgão, “em especial se se tratar de um órgão individual, como é o caso do Chefe de Estado, sob pena de se transformar num plebiscito aclamatório de um político quase sempre populista e autoritário”; contudo, a iniciativa não deve estar igualmente à disposição apenas dos órgãos representativos, “pois estes tendem a lançar mão destas consultas tão-somente quando têm uma certeza razoável acerca do seu desfecho”²³³. Logo, “se a iniciativa couber aos representantes, eles tenderão sempre a utilizá-la em seu favor, escolhendo sempre os temas que mais lhe interessam, o momento mais favorável para colocarem a questão, etc. (...)”. Por outro lado, o instituto poderá ainda ser deturpado, “não já pelos representantes, mas por grupos de interesses, grupos de pressão, etc., que aproveitarão o referendo para satisfazer interesses próprios.”²³⁴

Independente dos interesses e intenções (boas ou más) que o rodeiam, o referendo tem se mostrado um instrumento facilmente manipulável ao longo da história, e muitas vezes foi utilizado exatamente para salvaguardar interesses não tão altruístas.

Não obstante isso, apesar de casos mais recentes de utilização manipulada do referendo, como é caso do referendo realizado na Bolívia em 2009 e no Equador em 2011, há que se reafirmar que os institutos de consulta popular não devem ser utilizados como instrumentos para promover inseguranças ou fragilizar as Constituições, em flagrante afronta às suas disposições, suprimindo direitos à população e exaltando interesses exclusivamente particulares.

Ademais se o próprio poder constituinte reformador derivado enfrenta dificuldades em promover alterações em certos conteúdos constitucionais, tendo em vista a impossibilidade de modificação atribuída a alguns conteúdos, como é o caso do § 4º²³⁵ do artigo 60 da Constituição brasileira, não devem os poderes residuais e excepcionais, como aquele conferido “diretamente” ao povo por meio da consulta

²³³ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *Referendo nacional: o balanço possível de 20 anos de desconfianças - em Estudos em homenagem ao prof. Doutor Sérvulo Correia*. Volume I. Coimbra editora, 2010, páginas 575 e 576.

²³⁴ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo (...) cit.*, páginas 93 e 94.

²³⁵ CF/88 -§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais.

popular, que muitas vezes tona-se um instrumento manipulável e efetivamente frágil, ser capaz de fazê-lo.

A consciência crítica e o engajamento da população é um importante elemento em um referendo, assim como em qualquer outra forma de participação popular, pois em razão dos eleitores não possuírem poder real de influência sobre as matérias que serão levadas à apreciação, e ainda sobre a forma e o conteúdo que serão decididos por meio da consulta popular, acabam tendo maiores chances de exercer tão somente um papel de colaborador dos interesses do governo, ratificando as intenções estatais. Logo, mesmo havendo participação, a população é inserida em um contexto mais passivo por não poder expressar suas demandas, apenas se pronunciando em relação às demandas de maior interesse do Estado. Nesse aspecto, tornam-se efetivamente necessárias as medidas de controle ao instituto.

4.4.2 Iniciativa popular

A iniciativa popular é um instrumento democrático de participação popular que consiste em proporcionar ao povo a possibilidade de iniciar uma proposta legislativa ou constitucional, por meio da participação de um número mínimo de eleitores. Dessa maneira, através da iniciativa popular, cabe aos cidadãos requerer à assembleia a edição de uma lei sobre determinada matéria, ou ainda apresentar diretamente um projeto de lei integralmente redigido (é a denominada iniciativa formulada). Tal direito encontra previsão no artigo 167º da Constituição portuguesa, apesar de não ser unânime tal consagração nesse dispositivo legal.

Logo, trata-se de instrumento legislativo que Canotilho denomina *law promoting*, pois consiste na promoção da atividade legislativa. Ademais, a iniciativa popular pode também ter como objetivo a decisão sobre determinada questão, sobre a qual merece ou careça da opinião e decisão da população, e nesse caso, “a decisão popular é, precisamente, a decisão vinculativa do povo quanto ao projecto ou questão objeto de iniciativa popular”²³⁶

²³⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e teoria (...)*, página 295.

O artigo 48º da CRP, incluído no capítulo que trata dos direitos, liberdades e garantias de participação política prevê que todos os cidadãos tem o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por meio de representantes eleitos. O artigo 109º por sua vez prevê que a participação direta e ativa dos cidadãos na vida política constitui condição fundamental para a consolidação do sistema democrático, devendo promover a igualdade no exercício dos direitos cívicos e políticos. Diversos outros dispositivos reforçam a importância da participação e da democracia participativa²³⁷.

No ordenamento jurídico brasileiro a iniciativa popular ganha contornos similares. O processo de criação das leis segue uma série de fases, sendo que sua deflagração ocorre por meio da iniciativa da proposição, que cabe, ordinariamente, aos representantes eleitos pelo povo. Contudo, conforme disposição constitucional, algumas iniciativas são exclusivas a determinadas autoridades, como é o caso, por exemplo, das propostas que tenham por objetivo a alteração da organização judiciária (art. 96, II, d/CF), e por outro lado, outras são facultadas a certo número mínimo de cidadãos (iniciativas populares).

4.4.3 Veto

Conforme ensina Canotilho, o veto é o instrumento político de participação popular “que permite aos cidadãos exigir que uma determinada lei seja submetida a voto popular. Se esta votação conduzir à rejeição do acto legislativo este deverá ser considerado como nunca tendo existido no ordenamento jurídico. A iniciativa dos cidadãos assume-se como atividade de controle legislativo (law-controlling)”²³⁸. Em razão disso, é comum reconhecer ao instituto do veto popular semelhança com o referendo (mandatory referendum)²³⁹.

²³⁷ Cfr. verifica-se nos artigos 54º e 56º que tratam da comissão de trabalhadores e associações sindicais; artigo 77º que trata a participação democrática no ensino; alínea g do artigo 80º que trata da participação democrática dos trabalhadores; artigo 207º que trata do júri e participação popular; artigo 263º que trata da organização de moradores; artigos 267º e 268º que tratam da participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhe dizem respeito.

²³⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e teoria (...)*, página 295.

²³⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 25ª edição, São Paulo, editora Saraiva, 2005, página 154.

Não obstante isso importa salientar que o referendo e o veto são institutos que não se confundem, uma vez que enquanto o referendo é externo ao processo de elaboração legislativa, o veto popular é parte integrante da marcha produtiva da lei, aplicando-se a leis que ainda não tenham entrado em vigor, ou seja, não estejam produzindo seus efeitos.

O veto popular é, portanto, a faculdade que se confere aos cidadãos de manifestarem-se contrários a uma medida ou lei já elaborada pelos órgãos competentes, e em vias de produzir efeitos, sendo, portanto, legítima e espontânea manifestação popular.

Inegável que a maturidade democrática dos cidadãos pressupõe a existência de mecanismos eficazes de participação popular, capazes de propiciar ao eleitor o desempenho de direitos e deveres cívicos, de maneira a aprimorar sua consciência e responsabilidade política perante o Estado e a sociedade.

Insta salientar que essa espécie de manifestação popular não encontra semelhança no ordenamento jurídico brasileiro, não obstante as várias tentativas de sua instituição. Atualmente tramita inclusive no Senado Federal proposta de emenda constitucional (n.º 80/2003) que pretende a inclusão do veto popular no ordenamento jurídico brasileiro.

CONCLUSÃO

Uma vez que a representação política, enquanto sistema inerente à democracia indireta e semidireta, embora indispensável, mostra-se insuficiente como mecanismo de expressão da vontade popular nas democracias modernas, quaisquer outras formas adicionais de expressão dessa vontade são sempre bem recebidas e devem ser fomentadas. Nesse contexto, o referendo, assim como diversas outras formas de participação popular, torna-se um importante personagem da vida política, uma vez que proporciona a deliberação direta pelos cidadãos em questões relacionadas à elaboração e revisão de leis, à implementação de políticas públicas e ao controle dos atos do legislativo e executivo, favorecendo a interação entre cidadão e Estado.

Contudo, não obstante isso, o referendo mostrou-se ao longo da história suscetível às mais diversas manipulações, necessitando, portanto, de rígida normatização, com limites bem definidos, até mesmo para evitar seu uso autoritário e desvirtuado, principalmente porque não se deve lançar mão desse instrumento para validar normas discutíveis, que violem direitos fundamentais e o arcabouço de garantias jurídicas. Logo, os instrumentos de participação popular não devem ser vistos como instrumentos manipuláveis suficientes para violar os ordenamentos jurídicos, tornando-se totalmente reprovável qualquer pretensão de se valer dos institutos de democracia instituídos pela Constituição para violar a própria Constituição.

Uma cultura democrática constitui um ambiente mais propício para que os cidadãos tenham acesso a recursos econômicos, oportunidades e competências sociais, contudo, na contramão desse desenvolvimento social caminha a predisposição dos cidadãos a não se envolver na política, reduzindo sobremaneira a participação popular e a confiança nas instituições políticas e conseqüentemente estagnando a democracia, sucumbindo então em um círculo vicioso.

Certo é que um sistema político não se torna mais ou menos democrático pelo simples fato de prever em sua Constituição mecanismos de consultas e participações populares, pois tais mecanismos devem ser efetiva e ostensivamente utilizados por uma população consciente, responsável e politicamente engajada, sendo imperioso reconhecer a importância da participação popular no sentido de buscar coparticipar a sociedade acerca das decisões mais relevantes e que a influenciará diretamente.

Os princípios essenciais da democracia, como a soberania popular, a igualdade entre os cidadãos e o pluralismo vem sendo estabelecidos gradual e consensualmente em quase todas as nações, contudo, não obstante isso verifica-se que a democracia plena ainda é um ideal a ser perseguido em muitos Estados.

Como já dizia Rousseau, o poder corrompe as pessoas, e não é (ou ao menos não parece ser) tarefa fácil manter-se no poder por muito tempo com a atitude ética necessária, essencial ao trato da coisa pública. Dessa forma, torna-se essencial a adoção de mecanismos concretos de democracia participativa, em busca de maior

legitimidade popular, e principalmente, como forma de fiscalização popular sobre a máquina pública, sobre os interesses da coletividade e sobre o exercício dos mandatos representativos, uma vez que o poder deve ser exercido pelo povo e para o povo.

Inegável que a democracia historicamente tem fracassado quando avaliada do ponto de vista da valorização da dimensão social. A crise da democracia geralmente está associada a essa deficiência, bem como à falta de confiança, por parte da população, nas instituições políticas. Apesar de se reconhecer as virtudes da democracia em um sentido amplo, não se pode negar que existem grandes déficits no âmbito social e econômico. São vários os fatores que podem ser apontados como responsáveis por esses déficits, como o papel dos partidos, o engajamento político da sociedade, o cumprimento de políticas públicas, etc., o que tem levado a um constante desgaste da política de forma ampla perante a sociedade, “dificultando, junto com outros fatores (crise econômica, legado histórico da instabilidade, uma cultura política silenciosa, leis eleitorais anacrônicas e permissivas), a solidificação da estabilidade democrática.”²⁴⁰

Nas palavras de Adalberto Alves “enquanto o homem comum deixar que outros decidam por si, será mais ou menos insensível ao Estado. Olha-lo-á como coisa estranha, alheia. É esse o verdadeiro caldo de cultura da marginalidade. Utilizando o sentido bíblico, não se pode amar o que se desconhece. A humanidade evolui, e os quadros políticos nascidos das revoluções francesa e soviética precisam de um novo ajuste, por inadequados à realidade presente.”²⁴¹ Dessa forma, é essencial o maior envolvimento popular na vida política do Estado, de maneira a promover a efetiva participação política, de forma responsável e consciente, levando assim, indiscutivelmente ao aperfeiçoamento e amadurecimento do sistema democrático.

BIBLIOGRAFIA

AACHEN, Assis Mendonça. (tradutor) Lei fundamental da República Federal da Alemanha, edição impressa, atualização: janeiro de 2011. (Revisor jurídico Urbano Carvelli Bonn).

²⁴⁰ BAQUERO, Marcello. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise (...)*cit., página 20.

²⁴¹ ALVES, Adalberto. *Partidos políticos e crise de democracia (...)*cit., página 47.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. (Tradução de Virgílio Afonso da Silva). Tradução da 5ª edição alemã - *Theorie der Grundrechte*. 2ª edição. São Paulo: Malheiros editores, 2011.

ALVES, Adalberto. *Partidos políticos e crise de democracia*. Lisboa: edições margem, 1989.

ANDRADA, Bonifácio de. *A crise dos partidos, do sistema eleitoral e a militância política*. 2ª edição. Barbacena: UNIPAC, 2007.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. Porto Alegre: Editora Globo, 1968.

BAQUERO, Marcello. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre: Editora Universidade/UFRGS, 2000.

_____. GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Obstáculos à construção de uma “nova” sociedade na América Latina. Qual a utilidade do conceito de capital social nesse processo? *In Revista brasileira de ciência política – dossiê “movimentos sociais e ação coletiva”* n.º 3. Brasília, janeiro/julho de 2010.

BARROSO, Luís Roberto. Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil Contemporâneo. *In Revista Jurídica da Presidência*. Brasília, volume 12, n.º 96, Fevereiro/maio de 2010.

_____. *Direito e política: A tênue fronteira*. Artigo publicado na Revista Época, edição 733, em 12/06/2012.

_____. Constitucionalidade e legitimidade da criação do Conselho Nacional de Justiça, *in revista Interesse Público*, edição 30:13, 2005.

_____. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *In revista eletrônica do Conselho Federal da OAB*, janeiro e fevereiro de 2009, número 4, OAB editora.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3ª edição. São Paulo: Editora Ática, 2003.

BOBBIO, Norberto. Marco Aurélio Nogueira (tradutor). *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. 3ª edição. Rio de Janeiro: editora paz e terra, 1987.

_____. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 8ª edição. Brasília: Editora UnB, 1995.

_____. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro, Campus editora, 1992.

_____. Marco Aurélio Nogueira (tradutor). *Liberalismo e democracia*. São Paulo, editora brasiliense, 2005.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 11ª edição. São Paulo: editora Malheiros, 2005.

- _____. *Do Estado liberal ao Estado social*. 10ª edição. São Paulo: Malheiros editores, 2011.
- _____. *Curso de Direito Constitucional*. 27ª edição, malheiros editores, 2012.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “*Brançosos*” e *interconstitucionalidade - Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*. Coimbra, Editora Almedina, 2006.
- _____. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª edição, 9ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2003.
- _____. MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. 4ª edição, volume II. Coimbra: Coimbra editora, 2010.
- CARVALHO, Manuel Proença de. *Manual de ciência política e sistemas políticos e constitucionais*. 3ª edição. Lisboa: editora Quid júris, 2010.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 20ª edição. São Paulo, editora Saraiva, 1998.
- DIAZ, Elias. *Estado de derecho y sociedad democrática*, Madrid: Taurus, 1983.
- DWORKIN, Ronald. *Uma Questão de Princípio*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- _____. (Tradução de Emílio Peluso Meyer). *Constitucionalismo e democracia*. Publicado originalmente in *European Journal of Philosophy*, n.º 3:1, 1995, páginas 2-11.
- FARIA, Cláudia Feres. Leonardo Avritzer e Fátima Anastasia (organizadores.) *Reforma política no Brasil. Plebiscito e referendunum*. Belo Horizonte, editora UFMG, 2006.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 37ª edição revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2011.
- GRIMM, Dieter. *Constituição e política*, 2006.
- GRIMM, Dieter. *Constitutions, constitutional courts and constitutional interpretation at the interface of law and politics*. In Bogdan Iancu (ed.), *The law/politics distinction in contemporary public law adjudication*, 2009.
- INÁCIO, Magna. NOVAIS, Raquel. ANASTASIA, Fátima. (organizadoras). *Democracia e referendo no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. (Tradução João Baptista Machado) – 6ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- KRAMER, Larry. *The people themselves: popular constitutionalism and judicial review*, 2004.
- LANSFORD, Tom. *Democracy - Political systems of the world*. Editora Marshall Cavendish, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional*. 4ª edição. São Paulo, editora Saraiva, 2012.

_____. COELHO, Inocêncio. BRANCO, Paulo G. G. *Curso de Direito Constitucional*, 4ª edição, 2010.

MINHOTO, Antonio Celso Baeta. Democracia, princípios democráticos e legitimidade: novos desafios na vivência democrática. *In Direito e Democracia: revista de Ciências Jurídicas*. Universidade Luterana do Brasil. Volume 10, n.º 1, janeiro-junho de 2009. Canoas, editora ULBRA.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional – Tomo I - Preliminares - O Estado e os sistemas constitucionais*. 8ª edição. Coimbra editora, 2009.

_____. *Manual de Direito Constitucional - Tomo VII – Estrutura constitucional da democracia*. Coimbra Editora, 2007.

_____. *Estudos de direito eleitoral*. Lisboa: Editora LEX, 1995.

MORAIS, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 13ª Edição, São Paulo: Atlas, 2003.

MORAIS, Carlos Blanco de. *Curso de Direito Constitucional. Tomo I - A lei e os actos normativos no ordenamento jurídico português*. Coimbra editora, 2008.

MOREIRA, Vital. *Crise e reforma da democracia/ V Curso livre de história contemporânea*; org. Fundação Mário Soares, Instituto de História Contemporânea Nova de Lisboa; coord. Cient. Vital Moreira. Lisboa, edições Colibri, 2005.

O'DONNELL, Guilherme. Democracia delegativa? *In novos estudos Cebrap*, N.º 32, out. 91. São Paulo, editora brasileira de ciências ltda, 1991, página 30.

PAULO, Vicente. ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito constitucional descomplicado*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, São Paulo: Editora Método, 2008.

Programa das nações unidas para o desenvolvimento. *A democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs*. New York – USA, 2004. Relatório, página 57 e 58.

QUEIROZ, Cristina M. M. *Direitos fundamentais (teoria geral)*, Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

REALE, Miguel. *Pluralismo e liberdade*. São Paulo. Saraiva editora, 1963.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do contrato social*. São Paulo, ed. Saraiva de bolso, 2011.

SANTOS, Boaventura Souza. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. Lisboa: Cortez, 1998.

SARLET, Ingo W. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição de 1988*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2001.

- SELAU, Bento. HAMMES, Lúcio Jorge (organizadores). *Educação inclusiva e educação para a paz: relações possíveis*. São Luís/MA: editora EDUFMA, 2009.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 36ª Edição. São Paulo: editora Malheiros, 2013.
- SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais – conteúdo essencial, restrições e eficácia*. 2ª edição. São Paulo: Malheiros editores, 2011.
- STRUCHINER, Noel. *Posturas interpretativas e modelagem institucional: a dignidade (contingente) do formalismo jurídico*. In: Daniel Sarmiento (coord.), *Filosofia e teoria constitucional contemporânea*, 2009.
- TOCQUEVILLE, Alexis. *A democracia na América: leis e costumes – de certas leis e costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático*. Livro I. Eduardo Brandão (tradutor). 2ª edição. São Paulo, editora Martins Fontes, 2005.
- URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo – perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal*. Coimbra Editora, 1998.
- _____. *Referendo nacional: o balanço possível de 20 anos de desconfianças - em Estudos em homenagem ao prof. Doutor Sérvulo Correia*. Volume I. Coimbra: Coimbra editora, 2010.
- URBINATI, Nadia. *Representative democracy: principles and genealogy*. Chicago: editora Chicago University p., 2008.
- VERDÚ, Pablo Lucas. *La lucha por el Estado de Derecho*, Bolonia: Real Colégio de Espana.
- WHITTINGTON, Keith E. KELEMEN, R. Daniel. CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford handbook of law and politics*, 2008.

SITES CONSULTADOS

http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/RegimeJuridicoReferendo_Anotado.pdf.

<http://www.tse.jus.br/eleicoes/biometria-e-urna-eletronica/urna-eletronica>.

<http://www.cne.pt/index.cfm?sec=0306000000>.