



GUSTAVO SANTANA DE JESUS

PARA UMA DEMOCRACIA EFETIVA.  
O RESGATE DOS MECANISMOS TRADICIONAIS  
DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Tese de Doutoramento em Direito no Ramo de Direito Público  
orientada pela Professora Doutora Maria Benedita Malaquias Pires Urbano e  
apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Setembro 2016



UNIVERSIDADE DE COIMBRA





GUSTAVO SANTANA DE JESUS

PARA UMA DEMOCRACIA EFETIVA. O RESGATE DOS  
MECANISMOS TRADICIONAIS DE PARTICIPAÇÃO  
POLÍTICA

Tese de Doutoramento em Direito no Ramo de  
Direito Público orientada pela Professora  
Doutora Maria Benedita Malaquias Pires Urbano  
e apresentada à Faculdade de Direito da  
Universidade de Coimbra

Coimbra

Setembro de 2014





Dedico primeiramente ao  
- Grande Arquiteto do Universo G. .A. .D. .U. . -  
em seguida a minha mãe Tânia Cristina  
por todo apoio e incentivo  
e a minha futura esposa Bianca Costa.

Não olhemos para América  
para dela copiar servilmente  
as instituições que criou,  
mas para melhor compreender  
aquelas que nos convêm  
para retirar mais lições  
do que exemplos e mais  
para adotar os princípios  
do que para estimular  
os pormenores de suas leis."<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> TOCQUEVILLE, Alexis. **Da democracia na América. Principia, Publicações universitárias e científicas**, 1ª Edição, (tradução Carlos Correia Monteiro de Oliveira), Cascais: 2001, p. 37.

## RESUMO

Este estudo discute acerca dos mecanismos de participação popular no enfrentamento da evidente crise crescente de legitimidade do regime representativo nas democracias ocidentais. Para tanto, busca responder se a representação popular é necessária, se existem alternativas ao regime representativo, se a democracia direta é possível em algum nível, quais os pontos de partida, quais os mecanismos clássicos de participação já testados e qual tem sido o sucesso que esses têm alcançado no atingimento das demandas específicas dos países que os utilizaram. Mediante métodos de análise qualitativa em bibliografia pertinente ao assunto são analisados inúmeros países que fazem uso dos mecanismos de participação popular, visto que demonstram uma busca pelo verdadeiro significado do regime democrático e da cidadania. Defende-se que não basta apenas ser um mero consumidor da proteção doada pelo Estado, é preciso sair de uma postura de indiferença e ser mais participativo, de maneira a fazer uso dos mecanismos de participação direta e acabar com as fronteiras que impõem tamanha desconfiança para com aqueles. Assim, sustenta-se que o direito-dever de participar é a chave para a promoção da democracia e que os mecanismos de participação direta são meios efetivos de combate à crise de legitimidade do regime democrático e contribuem para a construção de um novo modelo de cidadania, capaz de reduzir as distâncias entre os Estados e a participação direta. Explanar-se-á, também, as razões para algumas desconfianças, ao instante em que será demonstrado que o fortalecimento da democracia discursiva ou deliberativa pode contribuir para a construção de um novo modelo de cidadania. O que reduz as lacunas que hodiernamente colocam-se entre os Estados e a participação direta. Apresentar-se-á ainda, a necessidade de reformular o que se espera por cidadania para adiante, já que o conceito apresentado atualmente retrata tão somente um modelo liberal que traz o cidadão como mero cliente da tutela exercida por uma instituição chamada de Estado. Numa dimensão de realidade que já não mais se demonstra satisfatória para o digladiar das dificuldades apresentadas nesta concepção atual tardo-moderna. Daí de mostrar-se que já não se torna possível um retorno ao republicanismo, à cidadania (e especialmente a participação) como ofício, mas se aponta a necessidade de encontrar-se o ponto comum entre esses extremos. Esclarecendo que o liberalismo e republicanismo são os dois polos entre os quais se situa nossa necessidade atual. Chegando-se à conclusão que faz-se necessário estimular o que se chamou no presente estudo como democracia deliberativa: tendo como ponto inicial a atuação ativa, constante o relevante dos cidadãos, reconhecidamente auscultada pelos órgãos estatais de representação, o que deverá ser difundida com o fim de estender os mecanismos de participação direta, bem como restringir as dificuldades que impõe tamanha descrença para com aqueles. Trazendo ao fim a utilização da internet e das ferramentas virtuais como instrumentos contributivos para o resgate da participação política cidadã.

Palavras-Chave: Cidadania. Democracia. Iniciativa Popular. Mecanismos de Participação Popular.

## ABSTRACT

This study discusses the mechanisms for popular participation in the confrontation of the evidently increasing crisis of legitimacy of the representative regimes in western democracies. For such, one intends to assess whether popular representation is necessary; whether there are alternatives to the democratic regime; whether direct democracy is possible at some level; what are the starting points; what are the classical and tested mechanisms of participation and to what extent they have achieved success in meeting the specific demands of those countries. Using methods of qualitative analysis and pertinent bibliography, one analyses various countries with history of use of mechanisms for popular participation, given that they demonstrate a search for the real meaning of democratic regime and citizenship. It is argued that it is not enough to be a mere consumer of the protection granted by the State, but, instead, one needs to distance oneself from indifference and be more participative, in order to make use of the mechanisms for direct participation, thus erasing the barriers of mistrust that exist towards them. Therefore, it is a conclusion of the present work that the right and duty of participation is the key to the promotion of democracy, and that the mechanisms for direct participation are effective ways of fighting the crisis of legitimacy of the representative regime; and also that they contribute to the construction of a new model of citizenship, capable of reducing the distances between the States and the direct participation. One will also explain the reasons for some acts of mistrust, while demonstrating that the strengthening of discursive or deliberative democracy can contribute to the construction of a new model of citizenship. The direct participation reduces, nowadays, the gaps between States. One will also present the need to reformulate what is expected of citizenship in the near future, since the concept currently accepted portrays only a liberal model that views the citizen as a mere client of the guardianship exercised by the institution called State. In a dimension of reality that is no longer satisfactory in dealing with the noticeable difficulties of that current late-modern conception. In this relies the need to demonstrate that it is no longer possible to go back to republicanism, to citizenship (and, specially, to participation) as craft, but there is a necessity to find the common point between these extremes. Liberalism and republicanism are the two poles between which one may find our current necessity. One concludes that it is compulsory to stimulate what one refers in the present study as deliberative democracy: having as a starting point the active assistance; giving importance to citizens, admittedly heard by the State bodies of direct representation; as well as restricting the difficulties imposed by the mistrust to such mechanisms. In the end, one highlights that the Internet and virtual tools can be used as instruments contributing to the revival of political citizen participation.

Keywords: Citizenship. Democracy. Popular Initiative. Mechanisms for Popular Participation.



## ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	17
PARTE I - PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E DEMOCRACIA.....	23
CAPÍTULO 1 – DEMOCRACIA.....	25
1 – CONCEITUAÇÃO DE DEMOCRACIA.....	25
1.1 Refletindo sobre o conceito de democracia.....	25
2 – HISTORICIDADE .....	29
2.1 Grécia.....	31
2.1.1 Condições de participação. A cidadania.....	32
2.1.2 Estado de Direito?.....	33
2.1.3 Instituições.....	37
2.1.3.1 Eclésia.....	37
2.1.3.2 Boulé.....	40
2.2 Roma.....	40
2.3 Contribuições dos Clássicos.....	42
3 – DEMOCRACIA DIRETA.....	44
3.1 Definição.....	44
3.2 Críticas e Dificuldades.....	46
4 – DEMOCRACIA INDIRETA OU REPRESENTATIVA.....	48
4.1 Definição.....	48
4.1.1 Representação e soberania da Nação.....	51
4.1.2 Representação como ficção.....	52
4.2 Historicidade.....	53
4.2.1 Mandato imperativo X mandato representativo.....	53
4.2.2 “Democracia” ou “governo” representativo?.....	59
4.3 Críticas.....	60
4.4 Necessidade de aperfeiçoamento.....	65
5 – DEMOCRACIA SEMIDIRETA.....	67
6 – DEMOCRACIA DELIBERATIVA OU DISCURSIVA.....	71
6.1 Definição.....	71
6.2 Habermas e a Deliberação.....	80
6.3 Os Três Modelos de Democracia de Habermas.....	82



6.5 Relações Entre Democracia Semidireta e Deliberativa.....	94
6.6 Críticas e Ressalvas à Democracia Deliberativa.....	96
CAPÍTULO 2 – GÊNESE, ESTRUTURA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DO CIDADÃO.....	99
1 – PARTICIPAÇÃO COMO DIREITO E DEVER.....	99
2 – CIDADANIA.....	100
2.1 Conceito.....	100
2.2 Historicidade.....	104
2.2.1 Grécia.....	104
2.2.2 Roma.....	106
2.3 Republicanismo X Liberalismo.....	110
2.3.1 Liberdade e realização no republicanismo e no liberalismo.....	113
2.4 Revendo a cidadania em nossos dias.....	114
3 – DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	121
3.1 Definição.....	121
3.1.1 Direitos fundamentais e direitos humanos.....	123
3.2 Gerações dos Direitos Fundamentais.....	125
3.2.1 Primeira geração: direitos civis e políticos.....	127
3.2.2 Segunda geração: direitos econômicos, sociais e culturais.....	127
3.2.3 Terceira geração: direitos de solidariedade e fraternidade.....	129
3.3 Dimensões ou Perspectivas dos Direitos Fundamentais.....	130
3.4 Plurifinalidade dos Direitos Fundamentais.....	134
3.4.1 Os plurais Status dos Direitos Fundamentais.....	136
3.4.1.1 Status passivo ou status subiectionis.....	137
3.4.1.2 Status negativo ou status libertatis.....	137
3.4.1.3 Status positivo ou status civitatis.....	139
3.4.1.4 Status ativo ou status da cidadania ativa (status activae civitatae)....	139
3.4.1.5 O Status activus processualis.....	141
3.4.1.6 Plurifinalidade, status e participação .....	142
3.5 Tipos de Direitos Fundamentais.....	143
3.5.1 Direito à democracia.....	145
3.5.1.1 Direito “humano” ou “fundamental”?.....	146



3.5.1.2 O direito à participação popular como consequência do direito à democracia.....	148
3.5.2 Direito à participação popular.....	149
3.5.2.1 O dever positivo do Estado na promoção dos mecanismos participativos.....	150
3.5.2.2 Direito à democracia semidireta.....	153
3.6 Restrições aos Direitos Fundamentais.....	154
3.7 Cidadania e Direito-Dever de Participação.....	156
3.8 Direitos Fundamentais de participação política na constituição Portuguesa.....	158
3.8.1 Direito Fundamental à Participação Política.....	162
3.8.2 Direito Fundamental de Sufrágio.....	169
3.8.2.1 As Características do Sufrágio – artigos 10.º e 49.º.....	171
3.8.2.1.1 Sufrágio Universal.....	172
3.8.2.1.2 Sufrágio Secreto.....	174
3.8.2.1.3 Sufrágio Direto (e Indireto).....	176
3.8.2.1.4 Sufrágio Periódico.....	176
3.8.3 Direito Fundamental de Sufrágio em Portugal.....	176
CAPÍTULO 3 – PARTICIPAÇÃO POPULAR E LEGITIMIDADE.....	180
1 – CRISE DO SISTEMA REPRESENTATIVO.....	180
1.1 Apoio Difuso e Específico.....	180
1.2 Apoio à Democracia ao Redor do Mundo.....	183
1.3 Crise da Representação.....	189
1.3.1 Aspectos da crise.....	190
1.3.1.1 Dispensabilidade dos representantes.....	197
1.3.1.2 Valorização exacerbada do Executivo.....	201
1.3.1.3 Grupos de Pressão.....	203
PARTE II - PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO RESGATE DA LEGITIMIDADE.....	207
CAPÍTULO 1 – OS INSTRUMENTOS TRADICIONAIS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA.....	209
1 – INTROITO.....	209
1.1 Referendo.....	212
1.2 Conceito.....	213



2 – DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO.....	216
2.1 Idade Média.....	216
2.2 Século XVIII.....	220
2.3 Primeira metade do Século XIX.....	223
2.4 Meados do século XIX.....	224
2.5 Final do século XIX e início do século XX.....	227
2.6 Pós-Segunda Guerra Mundial.....	232
2.7 Declínio atual e perspectivas.....	234
3 – REFERENDO X PLEBISCITO.....	240
3.1 Introdução à problemática.....	241
3.1.1 Critérios tradicionais de diferenciação.....	243
3.1.1.1 (Bom) Referendo X (Mau) plebiscito. A experiência francesa.....	245
3.1.2 Identidade Ontológica.....	253
3.1.3 Diferenças normativas e valorativas.....	255
4 – TIPOLOGIA E CLASSIFICAÇÃO.....	257
4.1 Objeto.....	258
4.2 Obrigatoriedade.....	263
4.3 Iniciativa.....	264
4.4 Eficácia Jurídica.....	266
4.5 Momento da Consulta.....	271
4.6 Âmbito Territorial.....	272
5 – LIMITES.....	274
5.1 Limites Materiais.....	275
5.1.1 Alterações constitucionais.....	275
5.2 Limites Temporais.....	279
5.3 Limites Circunstanciais.....	281
5.4 Limites à Formulação das Perguntas.....	282
5.5 Conclusão.....	284
CAPÍTULO 2 – INICIATIVA POPULAR.....	287
1 – CONCEITO.....	287
2 – TIPOLOGIA E CLASSIFICAÇÃO.....	289
2.1 Objeto.....	289
2.2 Tipo de Formulação da Proposta.....	291



2.3 Modo de Aprovação do Projeto.....	293
3 – CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS.....	295
PARTE III - OS INSTRUMENTOS TRADICIONAIS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL E EM PORTUGAL.....	299
CAPÍTULO 1 – INSTRUMENTOS BRASILEIROS.....	301
1 – INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS.....	301
1.1 Referendo e Plebiscito.....	303
1.2 Iniciativa Popular.....	306
2 – OUTROS MECANISMOS.....	307
2.1 Orçamento Participativo.....	309
CAPÍTULO 2 – INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS PORTUGUESES.....	313
1.1 Referendo.....	314
1.2 Iniciativa Legislativa de Cidadãos.....	316
CAPÍTULO 3 - NOVOS MEIOS DE INTERAÇÃO, COMUNICAÇÃO SOCIAL E A PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	319
1 – A REPRESENTAÇÃO EM MEIO A ATUALIDADE.....	321
1.1 O nascer de algo denominado ‘ciberdemocracia’ .....	321
1.1.1 A evolução e importância da Internet.....	321
1.1.2 A Comunicação Mediada por computador.....	324
1.1.3 O ciberespaço e a ciberdemocracia.....	326
1.2 O novo espaço e sua influência na formação cidadã.....	329
1.2.1 Participação popular através da Internet.....	330
1.2.2 Efeitos Políticos.....	331
1.2.3 Limites.....	332
1.2.4 Os desafios.....	334
2 - INTERNET E PARTICIPAÇÃO.....	336
2.1 Cidadania e efetividade democrática na era digital.....	336
2.2 A nova atitude dos cibercidadãos.....	338
2.3 Espécies de democracia digital.....	340
2.4 O poder da internet para o combate da crise democrática.....	343
2.5 Modalidades de participação.....	345
2.5.1 Participação Online.....	346



2.5.2 Participação Off-line.....	346
3 INTERNET, INTERAÇÃO E O RESGATE DOS ANTIGOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA.....	349
3.1 Os antigos mecanismos e atribuição de um novo status.....	349
3.2 Características dos novos mecanismos.....	349
3.3 A experiência do Poder Legislativo do Brasil.....	350
3.3.1 As Petições.....	351
3.3.2 Os Fóruns.....	352
3.3.3 As salas de Bate Papo.....	353
3.3.4 O Portal Câmara dos Deputados no Brasil.....	355
3.3.5 Enquetes.....	357
3.4 Outros mecanismos.....	358
3.5 O Papel das redes sociais.....	359
3.6 Limites da participação cidadã.....	360
3.7 Cadastros dos participantes.....	361
3.7.1 O anonimato.....	362
3.7.2 O anonimato e o endereço de IP.....	364
3.7.3 Banco de Dados Governamental e Privacidade.....	365
3.8 O Modelo ideal de participação popular através da Internet.....	367
3.8.1 Introdução.....	367
3.8.2 Ferramentas do Modelo Ideal.....	368
3.9 O renascimento dos antigos modelos participativos.....	369
3.9.1 O Ciber-plebiscito.....	371
3.9.2 O Ciber-referendo.....	374
3.9.3 Ciber-iniciativa Popular.....	377



CONCLUSÃO.....	379
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	385

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Pesquisa Sobre Sentimento Relacionado a Política.....	195
QUADRO 2 - Pesquisa Sobre Interesse Relacionado a Política.....	195
QUADRO 3 - Pesquisa Sobre a Frase: Os Partidos Se Criticam Muito Entre Si, Mas na Realidade São Todos Iguais.....	196
QUADRO 4 - Pesquisa Sobre a Frase: Os Partidos Servem Somente Para Dividir as Pessoas.....	197
QUADRO 5 - Pesquisa Sobre a Frase: Os Partidos São Necessários Para Defender os Interesses dos Diversos Grupos Sociais.....	198
QUADRO 6 - Pesquisa Sobre a Frase: Sem os Partidos Não Pode Haver Democracia.....	199
QUADRO 7 - Pesquisa Sobre a Frase: os Partidos Não Servem Pra Nada.....	200
QUADRO 8 - Pesquisa Sobre 3 as Frases de Heimer.....	202



## INTRODUÇÃO

Diversos países ocidentais de tradição democrática têm passado por um fenômeno caracterizado, comumente, como “crise de legitimidade” ou “crise das democracias”. E esses fatores podem ser explicados de várias formas. Em países europeus, por exemplo, a materialização deste cenário, pode ser vista diante da instabilidade e depressão econômica a que se vive, hodiernamente, o continente, inculcando, de certo modo, desestímulo quanto aos predicativos de legitimidade democrática no cidadão.<sup>2</sup>

Noutros países, entretanto, como o Brasil, o “político” pode ser visto como um ser distanciado da realidade social, ou mesmo da representatividade que deveria sustentar, podendo sofrer da dificuldade de legitimidade de maneira endêmica.

Por certo, respectiva crise não se mostra apenas quando os institutos convencionais da democracia, como o voto,<sup>3</sup> são suprimidos ou contestados. Neste caso, o sentimento de ausência de legitimidade em meio aos cidadãos pode existir ainda que se obedecendo, rigidamente, um critério institucional legalmente previsto. Mas isso não será demonstrativo de que a população sentiu-se verdadeiramente respeitada quanto as prerrogativas de democraticidade.

Nesse viés, torna-se inevitável questionar-se acerca de qual seria a resposta ideal para a crise ou mesmo para o puro enriquecimento e fortalecimento da democracia em nosso tempo, surgindo a participação popular como importante sugestão de meio de concretização desses objetivos.

Assim, propõe-se o estudo dos mecanismos de ampliação da participação popular, objetivando tornar efetiva a expressão da vontade do povo.

---

<sup>2</sup> “As civilizações têm também as suas dores, quando sofrem, quando nelas todos sofremos, se não o embate trágico do fim — e de quantos a história nos dá a conhecer! —, seguramente o perigo de um colapso ameaçado e nos convocam, por isso mesmo, a um esforço de superação (superação de sentido, antes de mais) que recuse tanto a abdicação da vontade como o fatalismo niilista. Não pequemos contra a esperança”. Cfr. NEVES, António Castanheira. **O “Jurisprudencialismo”- proposta de uma reconstituição crítica do sentido do direito.** Organizadores: Nuno M.M. Santos Coelho e António Sá da Silva. Teoria do Direito, Direito Interrogado hoje – O jurisprudencialismo: uma resposta do possível? Estudos em homenagem ao Doutor António Castanheira Neves, Faculdade Baiana de Direito, Salvador: 2012, p. 10.

<sup>3</sup> Direito dado a todos os cidadãos como iguais. Veja-se: “Par vote, j'entends ici une décision secrète ou publique - prise en dénombrant les volontés individuelles d'un nombre x d'individus considérés égaux par la procédure”. PASQUALE, Pasquino. **Voter et délibérer.** Revue européenne des sciences sociales, Tome XLV, n. 136, Paris: 2007, ps.35-36.

Contudo, tal ampliação não apenas poderia combater os sintomas de ilegitimidade que afligem os tempos que correm, mas também fortalecer o sentido democrático, sendo a investigação acerca dessa possibilidade o cerne deste trabalho.

É preciso, portanto, primeiramente, estabelecer premissas e conceitos básicos em que se fundará a análise do tema, devendo a primeira reflexão dar-se justamente em torno do que significa “democracia”, a fim de investigar-se qual o papel da população em seu fortalecimento.

David Easton define “legitimidade” como “a convicção de que é certo e apropriado (...) obedecer às autoridades e sujeitar-se às exigências do regime” democrático.<sup>4</sup>

Tal convicção em relação à democracia, por sua vez, tem sofrido abalos nas últimas décadas. Partindo da diferenciação entre apoio difuso e específico criada pelo próprio Easton (em que o específico diz respeito à resposta positiva dos cidadãos ao desempenho dos atores políticos em relação a demandas específicas e o difuso a um senso de lealdade ao regime político que possui relativa independência dos benefícios específicos), são diversos os estudos que apontam uma diminuição do apoio específico ao regime democrático em vários países que se declaram como adotantes de tal regime.<sup>5</sup>

Em que pesem tais constatações, também é notável a firmeza (ainda que pontualmente contestada) do apoio difuso à democracia, ou seja, a crença de que o regime democrático é, efetivamente, o mais adequado para a condução (política) de um país.

Pode-se intuir, por esta vertente, que o problema da falta de confiança crescente em mecanismos democráticos tradicionais não reside no esquema geral da democracia, mas no modo como o jogo democrático vem desenvolvendo-se. Noutras palavras, é de dizer-se que a diminuição do apoio específico ao regime democrático é sinal evidente de que as reações negativas dos eleitores a seus representantes vem sendo o ponto crucial no entendimento da crise recentemente instalada.

Com efeito, o que se nota não é a diminuição significativa da crença

---

<sup>4</sup> EASTON. David. **A re-assessment of the concept of political support**. British Journal of Political Science, v. 5, Nova York: 1975, p. 451.

<sup>5</sup> Ibidem, ps. 451 e ss.



no valor da democracia em si, mas a convicção da dispensabilidade dos representantes eleitos. E apesar do sentimento comunitário, os eleitos não têm contribuído para o alcance das demandas específicas da população, originando a sensação de ilegitimidade a que se fez referência. É exatamente nisso que reside a “crise democrática”, ou seja, na diminuição do apoio ao regime representativo.

O objetivo desta investigação científica não será o de perquirir largamente sobre os aspectos e a profundidade de afirmada crise, mas propor uma contribuição para solucioná-la, a partir de premissas contestáveis que exprimem indagações sobre se o regime representativo tem ou não sido capaz de atender a boa parte das demandas políticas em países ditos democráticos, ou mesmo, se a legitimidade da representação tem diminuído sem, contudo, anular a crença no acerto da escolha pela democracia. Neste caso, a solução pode estar exatamente no resgate do conceito de democracia direta, mediante mecanismos específicos de participação.

Em verdade, havendo uma queda na legitimidade dos representantes, são duas as clássicas soluções: permitir que um líder, mediante a imposição de um regime autoritário (ditatorial ou totalitário) decida os rumos políticos de uma nação ou dar aos cidadãos participantes a possibilidade de fazê-lo. Por outro lado, como se sabe, apenas a última alternativa coaduna-se com o apoio difuso à democracia.

Para tanto, conforme iniciado acima, faz-se de mister realizar questionamentos essenciais. Deste modo: a representação é necessária? Existem alternativas ao regime representativo? A democracia direta é possível em algum nível? Quais os pontos de partida, quais os mecanismos clássicos de participação já testados e qual tem sido o sucesso que têm alcançado no atingimento das demandas específicas dos países que o utilizaram?

De mais a mais, torna-se objetivo deste estudo, fixar conceitos essenciais ao sentido de democracia, qual a sua origem histórica e o que vem a ser democracia direta, indireta e semidireta.

Mais do que isso: se a participação popular mostra-se como o ponto a ser alcançado da maneira mais ampla possível, vê-se necessário também discorrer sobre a democracia deliberativa e seu potencial transformador dentro

da democracia indireta e da democracia semidireta.

O ponto chave é compreender que há diversos modelos democráticos possíveis, diversas formas de contornar os obstáculos que se impõem à democracia. É a necessidade de fortalecimento do que Boaventura de Sousa Santos, chama de “demodiversidade”, implicando em “(...) reconhecer que não existe nenhum motivo para a democracia assumir uma só forma. Pelo contrário, o multiculturalismo e as experiências recentes de participação apontam no sentido da deliberação pública ampliada e para o adensamento da participação”.<sup>6</sup>

Firmadas as bases de compreensão sobre o que é e como se dá o funcionamento democrático, é necessário entender o mais precioso bem da democracia, o titular de seu poder: o cidadão.

O próprio conceito de cidadania tem transformado-se sensivelmente ao longo do tempo, privilegiando-se o indivíduo cuja participação é reduzida à formação do corpo de representantes que efetivamente exerce o poder político, em detrimento da valorização da participação cidadã ativa e constante.

Em nosso tempo, os cidadãos têm cada vez mais se resumido a “meros consumidores passivos de proteção estadual”,<sup>7</sup> em uma visão muito mais próxima do liberalismo do que do republicanismo, em que o cidadão possui uma carga de deveres muito mais extensa.

A concretização de diferentes formas de democracia perpassa, nesse viés, pela compreensão dos direitos e deveres inerentes ao elemento essencial do regime democrático: o cidadão. É forçoso reconhecer que os deveres da cidadania têm sido negligenciados, necessitando de fomento à participação popular na condução dos rumos políticos.

Também é preciso identificar a cidadania como originadora de um conjunto de direitos fundamentais, especialmente políticos e sociais. As consequências de enxergar-se a cidadania como direito-dever (e principalmente como direito fundamental) terão implicações jurídicas relevantes, na medida em que o eixo epistemológico do Direito recentemente tem inclinado-se

---

<sup>6</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2 ed. Edições Afrontamento, Porto: 2003, p. 66.

<sup>7</sup> URBANO, Maria Benedita. **Cidadania para uma democracia ética**. Boletim da Faculdade de Direito, Vol. LXXXIII. Universidade de Coimbra, Coimbra: 2007, p. 527.



fervorosamente para a proteção e fomento de tais direitos.<sup>8</sup>

Por fim, se o resgate da cidadania participativa é uma possível solução para a superação da crise de legitimidade a que se cogita, é também preciso estudar pormenorizadamente os mecanismos que têm sido historicamente desenvolvidos para possibilitar essa participação.

Nesse viés, o grande objetivo desta obra será identificar como funcionam e de que forma podem contribuir para o fortalecimento da democracia os mecanismos tradicionais de participação popular direta, notadamente o Referendo, a Iniciativa Popular e a Revocação Popular. Para isso, os exemplos brasileiro e português serão especialmente estudados a fim de tentar-se colher conclusões a esse respeito.

No entanto, para a averiguação de todos os aspectos citados, utilizar-se-ão, essencialmente, a análise bibliográfica e de dados colhidos por pesquisas, objetivando a demonstração dos conceitos e da comprovação empírica das hipóteses lançadas.

Ao final, objetivar-se-á trazer ponderações mais críveis sobre os questionamentos acerca da possibilidade de a transformação do conceito de cidadania dentro do contexto da democracia semidireta – estimulando-se, contudo, a participação direta – como contributo para a superação da crise de legitimidade do regime representativo. Trazendo, ainda, a utilização da internet e das ferramentas virtuais como instrumentos contributivos para o resgate da participação política cidadã, em consequência da própria democracia.

---

<sup>8</sup> A <<cidadania>> “significa ainda, mais vincadamente, a participação em Estado democrático. Foi nesta perspectiva que o conceito foi elaborado e se difundiu com a Revolução Americana e a Revolução francesa”. Cfr. MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Forense, Rio de Janeiro: 2011, p. 96.



## PARTE I - PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E DEMOCRACIA





## CAPÍTULO 1 – DEMOCRACIA

### 1 – CONCEITUAÇÃO DE DEMOCRACIA

“Democracia, de modo paradoxal, pode ser definida como um termo empolado aplicado a alguma coisa inexistente. Essa afirmação é, naturalmente, provocante, e seria mais hábil dizer-se que democracia é uma palavra confusa em relação ao que pretende designar”.<sup>9</sup>

#### 1.1 Refletindo sobre o conceito de democracia

Como qualquer conceito sujeito ao debate filosófico, há uma grande discussão sobre como se poderia definir democracia.<sup>10</sup>

Giovanni Sartori chega a citar um inquérito da UNESCO, de 1949, a respeito de conflitos ideológicos sobre a democracia no ocidente e no oriente, que resultou na conclusão de que, teoricamente, na atualidade, não existem teorias antidemocráticas.<sup>11</sup>

Exatamente por conta de tantas confusões, é natural referir-se à conhecida “fórmula de Lincoln”: democracia é o governo do povo, pelo povo,

---

<sup>9</sup> SARTORI, Giovanni. **Teoria democrática**. Editora Fundo de Cultura, primeira edição brasileira, Rio de Janeiro / São Paulo: janeiro de 1965, p. 17.

<sup>10</sup> Embora, contribua de forma significativa para identificar o que se busca, não ajudará a alcançar o sentido real do termo. Conforme SARTORI “existe pouca semelhança entre os fatos e o rótulo, entre o nosso achado e o nome. Conquanto democracia tenha um significado literal preciso, isto não nos ajudará realmente a compreender o que é uma democracia autêntica.” Ibidem, ps. 17-18. Como atribuição da origem do termo democracia aos gregos, Cfr. JUNIOR, Jerson Carneiro Gonçalves. **Educação política para a cidadania e o município: Instrumentos de democracia participativa nas constituições brasileiras**. Editora Conceito Editorial, Florianópolis: 2010, p. 173. Há quem classifique a democracia em duas formas diferentes: “La Démocratie - << gouvernement du peuple par le peuple >> - peut se concevoir sous deux formes différentes : la forme directe et la forme représentative. La première implique la participation directe de chaque citoyen à l'exercice du pouvoir politique. La seconde suppose seulement que le pouvoir politique est confié à des représentants élus par les citoyens, et responsables devant eux.” (de notar que a primeira retrata a realidade vivida na Grécia antiga). Cfr. HAMON, Francis. **Le référendum**. Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris: 1995, p. 9.

<sup>11</sup> “Pela primeira vez na história mundial, não há doutrinas que sejam pronunciadas como antidemocráticas. A acusação de uma ação ou atitude antidemocráticas é dirigida frequentemente contra outras doutrinas, mas os políticos práticos ou teóricos concordam em ressaltar o elemento democrático nas instituições que eles defendem e nas teorias que advogam”. Cfr. Ob. Cit., SARTORI, Giovanni. **Teoria democrática**. 1965, p. 23.

para o povo.<sup>12</sup>

Entretanto, há de dizer-se mais. O que significa, efetivamente, falar que um governo é do povo, pelo povo e para o povo? Conforme afirma Giovanni Sartori, apenas a última parte da frase não é ambígua, deixando clara que o governo democrático deve ser em benefício do povo, mas ainda assim, “todo governo declara que é seu propósito governar para o povo”.<sup>13</sup>

Além da definição de Lincoln, as demais definições tradicionais surgiram durante a constituição do Estado burguês, momento em que houve intensa tentativa de responder-se o que seria o regime democrático.<sup>14</sup>

As crenças do século XVIII acerca do que seria democracia, portanto, giravam em torno de duas premissas básicas: 1º) a existência de um “bem comum”, ou de uma “vontade geral” e, 2º) a necessária presença de representantes do povo a cumprir sua vontade (vontade geral), que levaria ao bem comum. Os problemas da primeira premissa são demonstrados pelo próprio Schumpeter.<sup>15</sup>

Além disso, é inegável que, em diversos momentos históricos, o preenchimento da “vontade do povo” e a conseqüente pacificação social ocorreram sob a batuta de medidas não votadas e/ou discutidas, mas impostas por um regime não democrático.<sup>16</sup>

Nesse sentido, Nisbet também é enfático ao defender que: “meramente nos iludimos se supomos que existe sempre um choque necessário entre governos totalitários e os desejos e as aspirações das massas”.<sup>17</sup>

Ademais, em relação à segunda premissa, surgem outras questões.

---

<sup>12</sup> Veja-se: CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7.ª ed. Coimbra, Portugal: Almedina, 2003, p. 287.

<sup>13</sup> Cfr. Ob. Cit., SARTORI, Giovanni. **Teoria democrática**. 1965, p. 42.

<sup>14</sup> “A filosofia da democracia do século XVIII pode ser expressada da seguinte maneira: o método democrático é o arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir, através da eleição de indivíduos que se reúnem para cumprir-lhe a vontade”. Ver: SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro, RJ: Fundo de Cultura, 1961, p. 305.

<sup>15</sup> “Não há, para começar, um bem comum inequivocamente determinado que o povo aceite ou que possa aceitar por força de argumentação racional. Não se deve isso primariamente ao fato de que as pessoas podem desejar outras coisas que não o bem comum, mas pela razão muito mais fundamental de que, para diferentes indivíduos e grupos, o bem comum provavelmente significará coisas muito diversas”. Ver: Ibidem, ps. 306-307.

<sup>16</sup> “Se os resultados satisfatórios para o povo em geral, a longo prazo, são considerados o teste do governo para o povo, então o governo do povo, da maneira entendida pela doutrina clássica da democracia, dificilmente a eles corresponderia”. Ver: Ibidem, p. 312.

<sup>17</sup> NISBET, R. A. **The Quest for Community: a Study in the Ethics of Order and Freedom**. Oxford University Press, Nova York, 1953, p. 194.



Neste caso: apenas a existência de representantes poderia concretizar a experiência democrática? Como se situam, então, os costumes da antiguidade clássica, especialmente dos gregos, com sua participação direta no procedimento decisório, sem intermédio de representantes?

Partindo-se de tais questionamentos, logo se percebe que o conceito clássico dissecado por Schumpeter merece, portanto, revisões. Em primeiro lugar, como discutido, não é possível determinar um “bem comum”. Logo, o objetivo de um Estado democrático não é necessariamente agradar todos os grupos que nele existem, mas promover o respeito às decisões tomadas.

A maneira encontrada pelas sociedades democráticas ocidentais para tal promoção, em regra, é o simples respeito à vontade da maioria, em algum estágio decisivo da tomada de decisão, presumindo a igualdade de todos os envolvidos.<sup>18</sup>

É perceptível, assim, que a legitimidade de uma decisão, num Estado democrático, está comumente associada ao modo como foi tomada: se ela representa ou não o que a maioria deseja.

Por outro norte, é de reconhecer-se também que não seria somente por meio de representantes escolhidos que se poderá consolidar uma democracia, ou não fariam sentido as diversas experiências em torno da democracia direta.

Mais do que isso, considerando que é a “vontade do povo” (ou pelo menos da maioria dele) aquela que se objetiva respeitar, o desejável, idealmente, é justamente a decisão tomada de forma direta, e não a representação, passível de interferências e distorções incorrigíveis.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> CRISTIANO, Tom. “Democracy”. *The stanford encyclopedia of philosophy*. Edward N. Zalta (ed.). 2008. <http://plato.stanford.edu/archives/fall2008/entries/democracy/>.

<sup>19</sup> Ver: MIRANDA, Jorge, **Sobre a noção de povo em Direito Constitucional**. Estudos de Direito Público: em honra do professor Marcello Caetano, Lisboa: 1973, p. 221.

Então como chegar a um conceito robusto o suficiente para servir de guia a uma investigação como esta? Conforme demonstra Sartori, pode ser mais fácil definir democracia tomando como ponto de partida uma perspectiva de exclusão conceitual, capaz de mostrar aquilo que, necessariamente, ela não é.<sup>20</sup>

21

Isto significa formular uma definição à contrário de um regime democrático, ou seja, aquilo que nenhuma democracia, sob qualquer circunstância, poderia expressar, ou seja, um poder concentrado, incontrolável, indefinido e ilimitado.<sup>22</sup>

Assim, o fundamental aqui não é necessariamente estabelecer, de maneira definitiva, o que é democracia – mesmo porque a realização de um regime democrático pode dar-se de inúmeras formas – mas lançar as premissas em que se funda um regime democrático, baseadas na participação popular e respeito à vontade da maioria, seja ela expressa de maneira direta ou indireta.<sup>23</sup>

Tal como já assinalado, Boaventura de Sousa Santos, por exemplo, expressa que a concretização dessas premissas passa, dentre outros aspectos, por um “fortalecimento da demodiversidade”, implicando em: “(...) reconhecer que não existe nenhum motivo para a democracia assumir uma só forma. Pelo contrário, o multiculturalismo e as experiências recentes de participação apontam no sentido da deliberação pública ampliada e para o adensamento da

---

<sup>20</sup> “Quando tentamos definir política de modo positivo, emaranhamo-nos numa grande teia e assim resolvemos o problema afirmando que não se trata de ética nem de economia, e assim por diante. De forma semelhante, como é complicado definir o que a democracia significa, o que é, ou o que devia ser, torna-se mais fácil dizer o que ela não significa”. Ibidem, p. 151.

<sup>21</sup> Alguns chegam a questionar se a democracia é um contributo para a justiça. Ver: BARRY, Brian. **Justice and democracy**. Ethics and the future of democracy. Fundação Gulbenkian. Lisbon: 1994, p. 240.

<sup>22</sup> “Na democracia ninguém pode investir-se do poder de governar, e portanto ninguém pode arrogar-se o poder incondicional e ilimitado. A diferença entre democracia e seu oposto reside no fato de que numa democracia o poder é distribuído, limitado, controlado, e exercido em rodízio; ao passo que numa autocracia o poder é concentrado, incontrolável, indefinido e ilimitado. Em uma palavra, eis o que a democracia não é: autocracia”. Ibidem, ps. 167-168.

<sup>23</sup> Já Bobbio vê como a única forma de chegar-se a uma definição de democracia, quando comparada com outras formas de gestão da coisa pública, a utilização de regras predefinidas sobre os procedimentos que definem quais seriam os responsáveis pelo exercício do poder soberano, ou seja, embora o poder seja do povo, como e quem o exercerá é a variável a ser perseguida para a clarificação da democracia. Para tanto, é que surgiria, a atribuição de um método para ser utilizado como construtor desta conceituação democrática. Ver: BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Paz e Terra, São Paulo: 2009, ps. 30-33.

participação”.<sup>24</sup>

Mas desse conceito não se extrai apenas o reconhecimento de que a democracia pode dar-se de inúmeras formas, como já dito, mas também estimular as mais variadas modalidades de participação, o que para o respectivo autor, acertadamente, o chama de “ampliação do experimento democrático”.<sup>25</sup>

O que se pretende identificar no escopo desta investigação é exatamente de que maneira a participação popular pode ser estimulada, bem como quais os mecanismos tradicionais de promoção dessa participação, a fim de contribuir para o desenvolvimento dos mesmos, inclusive, utilizando-se de meios virtuais.<sup>26</sup>

Cumprido, assim, demonstrar também como se deu o desenvolvimento do regime democrático, especialmente nas sociedades grega e romana, berço da tradição política e jurídica ocidental, assim como a modalidade de democracia em que vivemos ou desejamos desenvolver, bem como quais são os tipos convencionalmente descritos.

## 2 – HISTORICIDADE

Como visto no tópico anterior, a visão tradicional de democracia, cunhada especialmente por teóricos do século XVIII, funda-se em premissas bastante limitadoras, principalmente pela excessiva “confiança” (até mesmo necessidade) no regime de representação,<sup>27</sup> sem participação direta dos

---

<sup>24</sup> Ob. Cit. SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2003, p. 66.

<sup>25</sup> “(...) as novas experiências bem sucedidas emergiram de novas gramáticas sociais nas quais o formato da participação foi sendo adquirido experimentalmente. É necessário para a pluralização cultural, racial e distributiva da democracia que se multipliquem experiências em todas estas direções”. Ibidem, p. 66.

<sup>26</sup> “Participação popular é processo político concreto que se produz na dinâmica da sociedade, mediante a intervenção quotidiana e consciente de cidadãos individualmente considerados ou organizados em grupos ou em associações, com vistas à elaboração, à implementação ou à fiscalização das atividades do poder público.” Cfr. DIAS, Solange Gonçalves. **Reflexões acerca da participação popular**. Integração. Jan./Fev./Mar., 2007, p. 46. [ftp://ftp.usjt.br/pub/revint/45\\_48.pdf](ftp://ftp.usjt.br/pub/revint/45_48.pdf).

<sup>27</sup> Bem verdade que o ideal de representação não exprime a máxima do que seria a verdadeira democracia apresentada por Rousseau. Certo, afirma Andrioli, quando discorre sobre o pensamento rousseauiano, diz que: “Considerando que todos precisam estar em condições de igualdade para haver democracia, nenhum ser humano poderá ser autoridade diante dos demais e as convenções, criadas por todos, são a base de toda autoridade legítima. O interesse de um representante sempre é privado e não poderá expressar o que os outros têm a dizer.” Ver: ANDRIOLI, Antonio Inácio, **A democracia direta em Rousseau**. Revista Espaço Acadêmico,



cidadãos na tomada da maioria das decisões políticas.

Evidentemente, essa visão é fruto de seu tempo: as revoluções burguesas – expediente fundamental para a construção de um Estado que atendesse aos interesses da classe economicamente dominante à época – tiveram sua fundamentação teórica estruturada em torno de tais premissas.

Por esse motivo, Hobsbawm salienta a ideia de que as concepções da época expressam não apenas uma visão sobre em que se funda um regime democrático, mas também os institutos necessários à construção de um aparelho útil à fixação do poder político burguês.

A contemporaneidade, contudo, exige concepções diversas. A atual (e louvável) tendência para a construção de uma democracia verdadeiramente participativa, com intenso envolvimento dos cidadãos no processo político como um todo – e não apenas na escolha de representantes – exige o reconhecimento de variadas formas de exercício da democracia.<sup>28</sup>

Esse processo de renovação democrática passa, como salienta Santos, pela multiplicação de experiências inovadoras nesse sentido, assim como no fortalecimento da já citada “demodiversidade”.<sup>29</sup>

Em inúmeros pontos, contudo, a diversidade citada por Santos não consiste em nada mais do que a simples reinterpretação de costumes já conhecidos de longa data pela sociedade ocidental, mas que foram colocados em nossos dias sob nova roupagem, a fim de promover as devidas adaptações

Ano II, n. 22, Março de 2003. [http://www.espacoacademico.com.br/022/22and\\_rousseau.htm](http://www.espacoacademico.com.br/022/22and_rousseau.htm). Já o instituto da representação é visto por alguns como uma característica da democracia. Estes autores afirmam que tal instituto é: “Consequência desse período no recém-constituído Estado Liberal – originado na luta contra as monarquias absolutistas –, a formação estatal acabou por dar corpo ao instituto da representação e torná-lo uma das principais características da democracia, com a marca do fim dos regimes absolutistas e da chegada dos governos das massas. Nesse modelo, os representantes são aqueles eleitos para atuar junto ao governo em nome dos interesses de seus representados, em quem reside todo o poder”. Cfr. SELL, Daniel Schaeffer / Ilenia Schaeffer Sell. **Estado de partidos: a solução para a crise de representação política no Brasil**. [http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/edicoes\\_impresas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/estado-departidos-a-solucao-para-a-cri-se-de-representacaopoliticanobrasil/indexcd55.html?nocache=1&cHash=cc9f79f9b189804a20720ad7b33ac98f](http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/edicoes_impresas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/estado-departidos-a-solucao-para-a-cri-se-de-representacaopoliticanobrasil/indexcd55.html?nocache=1&cHash=cc9f79f9b189804a20720ad7b33ac98f).

<sup>28</sup> “A exemplo da democracia participativa que, “(...) embora não prescindida das instituições representativas, caracteriza-se marcadamente pela intervenção popular no planejamento, na deliberação, no exercício ou na fiscalização da atuação governamental, ou, ainda, na formação da vontade legiferante do Estado, por meio de canais formais de participação.” Ob. Cit., Cfr. Dias, Solange Gonçalves. **Reflexões acerca da participação popular**. 2007, p. 45.

<sup>29</sup> Ob. Cit. SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2003, p. 66.

a um mundo mais “plural” em vários sentidos.

Nessa seara, a análise de elementos históricos relacionados à construção da democracia no pensamento clássico pode ajudar o indivíduo contemporâneo a compreender e estimular formas de participação que praticamente desapareceram em nosso tempo. Este tópico objetiva, portanto, exatamente isso: a compreensão do pensamento e dos institutos clássicos, especialmente gregos e romanos, a fim de extraírmos princípios básicos à investigação que se dará em seguida, bem como resgatar utilidades desenvolvidas por tais civilizações.

## 2.1 Grécia

É largamente propagada a ideia de que a democracia tem como berço a Grécia antiga. Recentemente, contudo, cada vez mais autores têm ressaltado que experiências democráticas já tinham acontecido antes mesmo de os gregos chegarem a experimentá-las.

Robert Dahl chega a citar a existência de comportamentos democráticos inclusive em sociedades pré-históricas, como grupos de caçadores e coletores reunidos em torno de uma identidade grupal e assunção de igualdade, além de pouca interferência externa.

Não obstante o contrassenso apresentado, torna-se evidente o diferencial de contribuição dos gregos para a compreensão do instituto. Desse modo, a Grécia antiga, a partir de Atenas, institucionalizou a democracia, tornando-a a regra no processo de tomada de decisão política e lançando as primeiras fundações teóricas e práticas para o regime democrático.<sup>30</sup>

Um ponto, entretanto, é ressaltado por Dahl como comum tanto aos gregos quanto às sociedades anteriores que experimentaram desse regime: a determinação de restritas condições de participação e um sistema bastante rústico de representação, sendo este, em alguns casos, até mesmo inexistente.<sup>31</sup>

Assim, primeiramente, urge ressaltar que democracia frequentemente é definida como poder do povo. Apesar de, no entanto, mais acertado seria tratá-

---

<sup>30</sup> Sobre o referencial histórico das instituições da democracia direta. Ver: SETÄLÄ, Maija. **Referendums and democratic government**. Macmillan Press LTD, London: 1999, p.3.

<sup>31</sup> Cfr. DAHL, Robert. **On Democracy**. Yale University Press, New Haven: 1999, ps. 39-40.

la como o poder dos cidadãos.<sup>32</sup> Aqui reside o primeiro ponto de interesse nas concepções democráticas gregas.

### 2.1.1 Condições de participação. A cidadania

Como citado, os antigos possuíam um claro estabelecimento de condições de participação no jogo democrático.<sup>33</sup> No caso dos gregos, a condição era exatamente a cidadania.<sup>34</sup>

Tomando Atenas como base, principalmente por ter sido o berço da democracia grega antiga, tem-se que cidadãos eram os homens filhos de atenienses maiores de idade (em geral, a partir dos 18 anos), ou seja, havia um condão hereditário para aquisição da cidadania ateniense. Assim, ficavam excluídos os estrangeiros (cidadania hereditária), os escravos, as mulheres e as crianças.

Cumpra ainda lembrar que, muitas vezes, os estrangeiros eram também escravos dos cidadãos gregos. Por tal motivo, Rhodes relata que desde o surgimento do marxismo, primeiro momento em que surge a crítica à segregação da democracia grega, vista como exploração de classes e gêneros, há alguma tendência a classificar a experiência da Grécia antiga, eventualmente, como antiliberal, elitista e exclusivista.<sup>35</sup>

O próprio Rhodes alerta, no entanto, para a adequação de tais conceitos ao seu tempo: escravagismo e exclusão das mulheres, por exemplo, foram características comuns há pouco tempo na sociedade ocidental.

Além disso, há de observar-se que não necessariamente os não cidadãos viviam em plenas condições de marginalidade. Apesar da exclusão política, são várias as referências históricas a escravos, por exemplo, que viviam

---

<sup>32</sup> Cfr. BURDEAU, Georges. **La Democracia: ensayo sintético**. (Trad. A.L.) Barcelona: Ediciones Ariel, 1ª ed., 1º reimp., 1965, p. 30.

<sup>33</sup> É evidente que mesmo hoje, nem todos desfrutam de tal condição, veja-se: ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na constituição portuguesa de 1976**. 4.ª edição, Almedina, Coimbra: 2008, p. 55.

<sup>34</sup> “Não existindo o voto e sendo o princípio maioritário ainda desconhecido, a aprovação dava-se por aclamação, revestindo a desaprovação a forma de silêncio. Ainda que de forma inorgânica e embrionária <<a sociedade grega arcaica tem por assim já o sentimento da importância da participação popular>>.” Cfr. RODRIGUES, Luís Barbosa. **O referendo português a nível nacional**. Coimbra Editora, Coimbra: 1994, p. 41.

<sup>35</sup> Ver RHODES, P. J. **Ancient Athens: democracy and empire**. *European Review of History – Revue européenne d'histoire*; Vol. 16, No. 2, April, 2009, p. 201–215.

em condições de certa independência, chegando a trabalhar e viver sozinhos em troca do pagamento de alguma taxa a seus “mestres”.<sup>36</sup>

Mais do que isso, a cidadania garantia, a princípio, a participação aberta de todos os legitimados que tivessem interesse em discutir os assuntos públicos, promovendo verdadeira participação do povo.<sup>37</sup>

Assim, a experiência grega, apesar de restrita, interessa largamente a qualquer estudioso atual, tendo em vista principalmente os mecanismos de participação dos membros da comunidade, ainda que esses membros representem uma limitada parte da população.

### 2.1.2 Estado de Direito?

Além das óbvias contribuições democráticas, outro conceito de extrema importância para o nosso tempo que muito se valeu da influência dos gregos foi o de Estado de Direito. Este consiste num governo definido não ao sabor das variações de vontades e paixões humanas, mas pelas regras definidas em caráter geral, às quais se sujeitam todos os indivíduos de uma comunidade.

Em primeiro lugar, para os gregos, diferentemente da nossa noção de Estado, o território não era de absoluta importância. Para eles, a verdadeira essência da pólis eram os cidadãos,<sup>38</sup> e não o Estado enquanto entidade jurídica abstrata.<sup>39</sup>

Assim, na antiga Grécia, a soberania e o poder, de fato, emanavam

---

<sup>36</sup> GARLAN, Y. **Slavery in ancient greece**. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1988, p. 97.

<sup>37</sup> Ver: PARISOT, FRANÇOISE. **Cidadanias nacionais e cidadania europeia**. Didática Editora, Lisboa: janeiro de 2001, p. 38. Há quem defenda também que foi vivido pela sociedade grega a ideia de Estado de Direito, Aristóteles foi um de seus defensores, e descrevia a participação do demos, do conselho e dos magistrados na condução do “Estado Constitucional”. Ver: COHEN, David. **Law, violence, and community in classical Athens**, Cambridge/University Press, Cambridge: 1995, ps. 39-43. Entretanto, temos que ter em mente o ambiente de construção científica vivida por Aristóteles, o que lhe fazia um verdadeiro construtor de um ideal político conciliador. Ver: OSCAR, Souza d’Alva e FILHO. **Polis grega & práxis política**. ABC editora, São Paulo: 2006, p. 95.

<sup>38</sup> Cfr. NAQUET, Pierre Vidal. **La democracia griega, una nueva visión: Ensayos de historiografía antigua y moderna**. Akal/Universitaria, Madrid: 1992, p. 141.

<sup>39</sup> “Um passo de Tucídides (7.77.7) parece elucidativo a tal respeito, ao afirmar claramente que ‘são os cidadãos e não as muralhas nem os barcos viúvos de homens’ quem constitui a pólis. Daí que esses Estados não apareçam designados, por exemplo, por corónimos como Esparta, Atenas, Corinto, mas por etrónimos colectivos como ‘os Espartanos’ ou Lacedemónios, ‘os Atenienses’, ‘os Coríntios’ – ou seja, não pelo nome do país actualmente, mas pelo concreto dos que nele viviam e o formavam”. Cfr. FERREIRA, José Ribeiro. **A república na Grécia e em Roma**. Revista de História das Ideias, vol. 27, Coimbra: 2006, p. 8.



do povo, ou melhor, dos cidadãos, visto que o Estado era precisamente os indivíduos que o formavam, e não uma ideia ou entidade jurídica ligada a um território.

Daí o largo respeito dos gregos à soberania de suas normas: estas vinham da discussão popular, era o próprio Estado (os cidadãos) produzindo as normas que ele mesmo seguiria (*rectius*, os próprios cidadãos).

Como exemplo desse respeito, explica José Ribeiro Ferreira que o mesmo termo usado para definir algo como “governo” e “constituição” confundiam-se com “cidadania”, indicando a intensa relação entre tais ideias para aquele povo.<sup>40</sup>

Nesse ponto, portanto, nota-se uma valiosa lição a ser estudada no caso dos gregos: a participação dos cidadãos no processo de desenvolvimento de normas comuns a todos resultava numa legitimidade raramente vista, a ponto de definir-se, da mesma forma, criador e criação: cidadão e lei.

Tal contribuição é de extremo interesse para o estudo em tela, visto que o desenvolvimento da participação popular aqui proposto objetiva justamente o resgate da legitimidade das normas instituídas.<sup>41</sup>

Assim, diante da necessidade de obediência das normas por parte dos gestores e de todos os cidadãos – visto que plenamente legítimas, já que produzidas por estes – tem-se que os gregos formularam algo próximo a um Estado de Direito, em que a obediência às regras comuns seria a tônica.<sup>42</sup>

Avançando no tema, vê-se que essa “conformidade a uma regra geral

---

<sup>40</sup> “(...) o derivado politeia – correspondente grego do latino república que o superou e com um sentido amplo que pode oscilar entre ‘constituição’, ‘cidadania’, ‘governo’ – era usado para designar o conjunto de tradições e leis, ou seja, a constituição que dava forma ao viver do Estado, mas também a cidadania que permitia tomar parte activa na condução dos destinos dessa polis ou Estado”. Ibidem, p. 8.

<sup>41</sup> Observa José Ribeiro Ferreira: “(...) toda a lei é uma criação e um dom dos deuses, uma decisão dos homens sábios, um correctivo para os erros, voluntários ou involuntários, um contrato comum da pólis, segundo o qual todos devem viver nessa sociedade” – e assim as leis aparecem já também como contrato social”, e conclui com propriedade: (...) “Mesmo os governantes tinham de obedecer à lei e por ela conformar a sua actuação – sobretudo eles. É que, segundo outro passo da mesma Antígona de Sófocles, a legitimação do poder e da lei vem da participação dos cidadãos, sendo nestes que reside a pólis”. Ibidem, p. 16.

<sup>42</sup> “É exactamente sob este prisma que surge a tentação de estabelecer um paralelo entre o Estado de Direito e o Estado antigo, particularmente no caso grego. É que, também neste, o domínio e a generalidade das leis eram justamente assinaladas como garantias contra a tirania do governo dos homens, da medida individual. Com efeito, a cidade (e o cidadão) consideravam-se livres quando o Estado estatua por via geral, já que, podendo embora o Estado fazer tudo, só o podia fazer na via do Direito, ou melhor, em conformidade a uma regra geral por todos formulada”. Cfr. NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do Estado de direito**. Coimbra: Almedina, 2006, p. 30.

por todos formulada”, a que se refere Novais,<sup>43</sup> traduz o sentimento de legitimação que se busca aqui confirmar. Daí advém o apreço dos antigos gregos pela isonomia e pela *isegoria* – “respectivamente, igualdade perante a lei e igual direito de usar a palavra ou liberdade de expressão, como hoje diríamos”.<sup>44</sup>

Observa Ferreira que dificilmente encontrar-se-á uma democracia moderna, por mais aberta que seja, que supere a liberdade de expressão vivida em Atenas. Os atenienses entenderam perfeitamente que a construção de um viver democrático passa pela discussão, pelo debate e consequente desenvolvimento de ideias.

As atuais teorias em torno da democracia participativa, nesse sentido, nada mais fazem do que tentar estimular aquilo que era, em verdade, o dia-a-dia dos atenienses: o envolvimento direto, crítico, constante, aberto e profundo nas questões políticas.<sup>45</sup>

A isonomia, por sua vez, era considerada como ideal a ser buscado por um regime democrático, e até mesmo parte da definição desse regime. Nada mais correto, visto que da deliberação em comum surgem as normas gerais, a igualdade de todos perante as mesmas e a possibilidade de definição conjunta das diretrizes a serem seguidas pela pólis.

Diante de todas essas observações, não é difícil notar que nossa noção de Estado de Direito – em que todos submetem-se às leis de maneira isonômica – muito tem em comum com as concepções dos antigos gregos a respeito de democracia e participação dos cidadãos.<sup>46</sup>

Assim, e principalmente considerando que o poder do Estado seria tido como ilimitado frente aos próprios cidadãos livres, Novais conclui pela impossibilidade de definir o Estado grego como Estado de Direito. Aduz, ainda,

---

<sup>43</sup> Ibidem, p. 31.

<sup>44</sup> Cfr. Ob. Cit., FERREIRA, José Ribeiro. **A República na Grécia e em Roma**. 2006, p.32.

<sup>45</sup> Vejam tais explicações sobre democracia em: BOUDON, Raymond. **La modernità e la teoria clássica della democrazia**. Quaderni di Scienza Politica. Anno XV, Terza serie, II - n. 1, aprile, Genova: 2008, ps. 19-50.

<sup>46</sup> Embora tais ligações sejam evidentes, há de se pontuar a observação feita por Jorge Reis Novais sobre o Estado grego: “(...) parece resultar claro que, tal como no Estado moderno, também aqui se reconhecia ao indivíduo uma esfera livre e independente do Estado, embora nunca se tenha chegado, na Antiguidade, ‘a ter consciência do carácter jurídico desta esfera’. Não existindo aqui a consciência de uma oposição entre indivíduo e Estado (o povo dos cidadãos é o próprio soberano), faltava o pressuposto essencial da consciência de uma esfera livre dos cidadãos como instituição jurídica”. Cfr. Ob. Cit., FERREIRA, José Ribeiro. **A república na Grécia e em Roma**. 2006, p. 33.

que: “Entre os antigos, o indivíduo, soberano quase habitualmente nos assuntos públicos, é escravo em todas as suas relações privadas’, nada sendo ‘concedido à independência individual, nem no que respeita às opiniões, nem à indústria, nem, sobretudo, no que respeita à religião’”.<sup>47</sup>

Cohen ainda salienta que, ao contrário do que afirma Novais sobre a esfera privada, cada homem da antiga Grécia vivia sua vida privada como escolhesse, afirmando, inclusive que a noção de uma esfera privada protegida, era geralmente expressada através da inviolabilidade da casa e da pessoa de intrusões ou abusos indevidos por oficiais e outros cidadãos.

É certo que o estudo em tela, não assume qualquer pretensão de ir tão longe, ao ponto de chegar-se a uma conclusão sobre este debate. Entretanto, mais do que se questionar a vida privada dessa civilização, torna-se inegável a influência dos gregos sobre o nosso conceito de Estado de Direito, e de boa parte dessa experiência democrática pode-se tirar lições e comportamentos absolutamente enriquecedores para a participação que aqui se procura estudar. Deste modo, podendo ou não caracterizar o Estado grego como Estado de Direito – dentro de nossa concepção moderna sobre o assunto – não há qualquer ponto dessa discussão que desqualifique as práticas democráticas dessa civilização, servindo as mesmas como ponto de partida para diversas reflexões sobre nossos próprios costumes e conceitos democráticos.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Ob. Cit., NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma Teoria do Estado de Direito**. 2006, p. 32. Por outro lado, há opinião diametralmente oposta sobre o assunto que diz: “(...) os atenienses viam o Estado de Direito como pedra de toque de sua politeia e a característica que distinguia sua democracia da oligarquia (...) esse modo de olhar para os direitos deveria nos fazer bastante cautelosos a respeito das afirmações comuns de que a polis antiga não reconhecia restrição em sua autoridade para controlar e dispor das vidas de seus cidadãos” e conclui da seguinte forma: “O que os atenienses consideravam como princípios de legalidade que sustentavam sua politeia aparecem, por exemplo, em um discurso de Andocides, no qual ele cita um estatuto que prevê que ‘Os magistrados não deverão em qualquer circunstância aplicar uma lei não escrita. Nenhum decreto (psephisma) do conselho ou assembleia deve ter precedência sobre uma lei. Nenhuma lei deve ser promulgada contra um indivíduo, a não ser que a mesma lei se aplique a todos os atenienses’. Esses princípios de legalidade parecem familiares o bastante do ponto de vista das concepções modernas sobre constitucionalismo e Estado de Direito” (tradução nossa). Cfr. Ob. Cit., COHEN, David. **Democracy and individual rights in Athens**. In: Zeitschrift der Savigny Stiftung. 1997, ps. 32-33.

<sup>48</sup> Via-se nos antigos a organização política com o fim de garantir a divisão do poder social entre os seu contrerâneos. Em contrapartida, na modernidade a busca dar-se-á em direção do gozo da segurança em prol dos prazeres privados, palavras de: REBECQUE, H. Benjamin Constant. **De la liberté des anciens comparée à celle des modernes**. Cours de Politique Constitutionnelle. Librairie Guillaumin, Paris: 1872, p. 548.

### 2.1.3 Instituições

Outro ponto de enorme interesse para tal estudo são as instituições perante as quais se desenvolvia a atividade democrática na Grécia antiga. Através desse estudo pode-se entender melhor a rotina democrática dos clássicos e extrair lições de sua organização política. Pode-se dizer que havia um grupo de três instituições básicas que conduziam questões políticas e jurídicas essenciais: a Assembleia do Povo, o Conselho e os Magistrados.<sup>49</sup>

É importante, de início, frisar que cada pólis podia dar nomes próprios a cada uma dessas instituições. Assim, em Atenas e Esparta cada uma delas recebia, respectivamente, os nomes de “Eclésia e Apela, para a Assembleia; Areópago e Gerusia, para o Conselho; e Arcontes e Éforos, para os Magistrados”.<sup>50</sup>

Para os fins deste trabalho, tomaremos duas das principais instituições atenienses como base de estudo, quais sejam: a Eclésia e a Boulé.

#### 2.1.3.1 Eclésia

A Eclésia era uma assembleia popular da qual participavam todos os cidadãos (homens, filhos de atenienses, maiores de idade), constituindo um organismo de governo direto: não há reunião de quaisquer representantes eleitos, podendo participar de suas sessões qualquer cidadão interessado. Razão disso, Blackwell caracterizou-na como: “a mais central e mais definitiva instituição da democracia ateniense”.<sup>51</sup>

Logicamente, alguns cidadãos seriam mais qualificados do que outros para se manifestarem sobre certos assuntos. Assim, a realização de uma obra, por exemplo, exigiria maior manifestação de especialistas em construções, sendo os atenienses bastante críticos a respeito de quem poderia manifestar-se sobre determinados assuntos.<sup>52</sup>

O número de participantes oscilava, com assembleias ordinárias não

---

<sup>49</sup> Ob. Cit., FERREIRA, José Ribeiro. **A república na Grécia e em Roma**. 2006, p. 9.

<sup>50</sup> Ibidem, p. 11.

<sup>51</sup> BLACKWELL, Christopher W. **The assembly**. 2003 a. [http://www.stoa.org/projects/demos/article\\_assembly?page=all&greekEncoding=](http://www.stoa.org/projects/demos/article_assembly?page=all&greekEncoding=)

<sup>52</sup> Ibidem, 2003 a.



atraindo mais do que 2 a 3 mil participantes, mas chegando a ser fixado um quórum de 6000 participantes para as reuniões mais importantes.<sup>53</sup> Blackwell (2003a) também esclarece que a participação era remunerada, para garantir que mesmo os mais pobres teriam condições de participar das discussões perpetradas.

O que definiria a verdadeira composição da assembleia, segundo Michel Humbert, seria principalmente a agenda de discussões, conhecida previamente pelos cidadãos. Podendo os mesmos programarem-se para participarem da reunião e discutirem os assuntos independentemente de sua experiência ou interesse na questão.<sup>54</sup>

Daí o fato de a democracia grega geralmente ser definida como direta, ou seja, sem a existência de representantes, mas com votação dos próprios cidadãos. Para José Ribeiro Ferreira, o fato de os mesmos viverem em núcleos pequenos como a pólis era o que permitia tal organização, visto que “a participação directa dos cidadãos no governo da pólis só é possível em Estados de reduzida dimensão”.<sup>55</sup>

Tal vivência permitiria, assim, a manutenção de liberdade – valor prezado imensamente pelos gregos – através da participação ativa na direção dos rumos que a pólis tomaria, sendo elencada inclusive como principal motivo para a formação de um Estado unificado na Grécia.<sup>56</sup>

O número de reuniões, na época de Péricles, era em torno de 4 por *prytaneia* (um décimo do ano), resultando em 40 sessões regularmente agendadas. Para Edward Harris, não há motivo para pensar que havia um limite ao número de vezes que a Assembleia podia se reunir, havendo a possibilidade de novas serem marcadas a depender do interesse da pólis.

Entretanto, é de dizer-se que ao menos uma, das quatro reuniões, seria direcionada para uma espécie de prestação de contas, informando sobre o

---

<sup>53</sup> HUMBERT, Michel. **Institutions politiques et sociales de l'antiquité**. Dalloz, Paris: 1994, p. 101.

<sup>54</sup> Ibidem, p.101.

<sup>55</sup> Ob. Cit. FERREIRA, José Ribeiro. **A República na Grécia e em Roma**. 2006, p.13.

<sup>56</sup> “A independência é quase objecto de culto por parte dos Gregos, sentimento que sempre obstou a que ultrapassassem o sistema de pólis em que gostavam de viver e que amavam profundamente. Era do temperamento do grego viver em pequenos estados independentes, em cuja vida e organização fazia questão de participar. Só assim se considerava em plena liberdade”. Ibidem, p. 13.

número de magistrados em atividade, a quantidade de suprimentos em estoque para casos de urgência e defesa, bem como anúncios de propriedades a serem confiscadas. As outras direcionar-se-iam a solução de questões que preocupassem determinado cidadão, no qual este desejasse levar a discussão na Assembleia, ou mesmo qualquer outro assunto de interesse coletivo.<sup>57</sup>

Essa possibilidade de qualquer cidadão manifestar-se e levar suas preocupações a debate, sob os pressupostos da isonomia e isegoria, tornava o acesso verdadeiramente aberto a qualquer cidadão na Eclésia, independentemente de pertencer a algum grupo organizado politicamente, como hoje.

Humbert, assim, observa que a diferença das assembleias gregas para as modernas é que o indivíduo participava isoladamente, não havendo partidos, mas um quadro bastante heterogêneo na configuração da reunião.<sup>58</sup>

Em geral, o voto ocorria simplesmente levantando as mãos.<sup>59</sup> Entretanto, também podia haver o voto secreto, com o uso de urnas (em casos envolvendo, por exemplo, ostracismo),<sup>60</sup> ou mesmo tiragem à sorte, como na escolha de magistrados.<sup>61</sup>

A Eclésia era a instituição competente para discussão de inúmeros temas de substancial importância para a sociedade da época: questões militares (guerra e paz, alianças), política estrangeira (recebimento de embaixadores e envio de representantes) questões financeiras, ostracismo, concessão de honras, anistia, e, como já dito, qualquer outra questão que interessasse a um cidadão participante e fosse tida como importante discussão a ser colocada em pauta.<sup>62</sup>

Além disso, havia diferenciação entre decretos e leis. Estas eram mais difíceis de serem aprovadas, exigindo quórum específico. Além disso, um dos

---

<sup>57</sup> Ob. Cit., BLACKWELL, Christopher W. **The assembly**. 2003 a. [http://www.stoa.org/projects/demos/article\\_assembly?page=all&greekEncoding=](http://www.stoa.org/projects/demos/article_assembly?page=all&greekEncoding=)

<sup>58</sup> Ob. Cit., HUMBERT, Michel. **Institutions politiques et sociales de l'antiquité**. 1994, p. 101.

<sup>59</sup> Ob. Cit., BLACKWELL, Christopher W. **The assembly**. 2003 a. [http://www.stoa.org/projects/demos/article\\_assembly?page=all&greekEncoding=](http://www.stoa.org/projects/demos/article_assembly?page=all&greekEncoding=)

<sup>60</sup> Oportunidade que se poderia afastar por dez anos servidores públicos que cometessem arbitrariedades. Veja em: HATTERSLEY, A.F. **A Short History of Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1976, ps.37-38.

<sup>61</sup> Ob. Cit., HUMBERT, Michel. **Institutions politiques et sociales de l'antiquité**. 1994, p. 102.

<sup>62</sup> Ibidem, p. 105.

princípios básicos da democracia ateniense, em obediência às regras fundadoras de qualquer Estado de Direito moderno, é que nenhum decreto poderia ter autoridade maior do que uma lei.<sup>63</sup>

### 2.1.3.2 Boulé

Também chamada de Conselho, Senado ou Conselho dos Quinhentos, era formada por 500 cidadãos escolhidos por meio de sorteio, através de uma das reuniões da Eclésia.

Para poder participar, o indivíduo precisaria ter no mínimo trinta anos de idade, além de passar por um escrutínio sobre sua vida, uma espécie de “investigação de bons antecedentes”, aberta, inclusive, à possibilidade de qualquer cidadão trazer acusações contra o escolhido.<sup>64</sup>

Frise-se ainda que os membros do Conselho podiam vir de qualquer casta social, nível de cultura ou de riqueza.<sup>65</sup>

O Conselho possuía funções administrativas, legislativas (aprovando decretos a serem ratificados pela Eclésia) e judiciais. Sua principal função, entretanto, era organizar a agenda de discussão da Eclésia. Assim, era definido o que se chamava de *probouleuma*, aquilo que foi votado pelo Conselho antes de ser votado pelo resto do povo.<sup>66</sup>

Portanto, “o Conselho não era responsável por fazer as leis, mas era responsável por iniciar o processo pelo qual as leis eram feitas”.<sup>67</sup>

## 2.2 Roma

Roma passou, durante sua história, por três regimes básicos de governo: sucessivamente, monarquia, república e império. Para os nossos objetivos, contudo, o período republicano é, sem dúvida, aquele com maior

<sup>63</sup> Ob. Cit., BLACKWELL, Christopher W. **The assembly**. 2003 a. [http://www.stoa.org/projects/demos/article\\_assembly?page=all&greekEncoding=](http://www.stoa.org/projects/demos/article_assembly?page=all&greekEncoding=)

<sup>64</sup> Ibidem, a.

<sup>65</sup> Ob. Cit., HUMBERT, Michel. **Institutions politiques et sociales de l'antiquité**. 1994, p. 107.

<sup>66</sup> Ob. Cit., BLACKWELL, Christopher W. **The assembly**. 2003 a. [http://www.stoa.org/projects/demos/article\\_assembly?page=all&greekEncoding=](http://www.stoa.org/projects/demos/article_assembly?page=all&greekEncoding=)

<sup>67</sup> Ibidem, a.

número de instituições de nosso interesse.

Roma era um Estado em que predominava uma clara noção de hierarquia. Os patrícios, classe aristocrática, dominavam os poderes em detrimento de outros indivíduos livres, como os plebeus, ainda que estes possuísem direito a alguma participação política, especialmente nas assembleias.

Da conquista de algum poder e representação por parte das plebes é que surgiram, votados pelo Concilium Plebis, os plebiscitos, “que inicialmente apenas se aplicavam à Plebe, vindo a assumir validade universal em 287 (Lex Hortensia)”.<sup>68</sup>

Da expansão de direitos aos plebeus surge o Comício das Centúrias, assembleia dividida em centúrias, grupos de soldados (centuriões), havendo centúrias patrícias e plebeias.<sup>69</sup>

O poder executivo era, geralmente, exercido por dois cônsules, eleitos nos comícios populares, tendo basicamente o papel de comandantes militares supremos, além de convocarem e presidirem as reuniões do Senado e dos Comícios. Eventualmente, aparecia a figura do Ditador,<sup>70</sup> “por tempo ilimitado, em casos excepcionais de grande perigo para o Estado”.<sup>71</sup>

Justamente pela característica hierárquica de Roma, o Senado, órgão máximo da república, durante muito tempo somente teve a participação dos patrícios, sendo que o acesso a essa instituição estava inclusive ligado à extensão da propriedade do indivíduo, sendo permitida apenas a participação daqueles com certa quantidade de posses.<sup>72</sup>

Durante o período republicano, o Senado era a instituição com maior

---

<sup>68</sup> Cfr. Ob. Cit., FERREIRA, José Ribeiro. **A República na Grécia e em Roma.** 2006, p.26.

<sup>69</sup> “Nascido no início da República (talvez em 509 a.C.), agrupava os cidadãos por classes censitárias, com base na riqueza predial, e subdividida em centúrias, segundo o modelo do exército. Convocado e presidido pelos Cônsules ou Pretores, elegia estes últimos e os Censores, votava certas leis, tinha o direito de declarar a guerra e constituía o Tribunal de apelo em resposta ao processo de provocatio ad populum. Com o tempo, tornou-se assembleia de grande influência, suplantou todas as outras em importância e assinalou uma via para a quebra do domínio do patriciado em favor do censo”. Ibidem, p. 28.

<sup>70</sup> Nesta ocasião “a figura romana do *dictator*, o magistrado que, nas alturas de emergência, era encarregado de exercer todos os poderes da república.” Cfr. BRITO, Luís Miguel Nogueira de / Araújo António. **Os alvares do constitucionalismo português na governação de João Franco.** Julgar, N.º 5, Wolters Kluwer/Coimbra Editora, Coimbra: 2008, p. 143.

<sup>71</sup>Ibidem, p. 29.

<sup>72</sup> BYRD, Robert. **The senate of the roman republic.** U.S. Government Printing Office Senate Document. 1995, p. 26.



poder sobre a administração, as finanças, a legislação e a política externa de Roma,<sup>73</sup> possuindo enorme influência sobre todos os pontos sustentadores do Estado.

As evidentes limitações de participação do sistema romano frequentemente levam a discussões sobre se Roma seria realmente democrática ou não em seu período republicano. Se, por um lado, as diversas assembleias asseguravam a possibilidade de o povo ser ouvido em decisões de suma importância, há também de ponderar-se a excessiva influência da aristocracia romana sobre o regime.

Independentemente dessa discussão, é inegável a contribuição romana através de seus mecanismos de representação, voto, instituições jurídicas de concretização do regime republicano e termos como república, cônsul, plebiscito, ditador, senado, entre outros.<sup>74</sup>

### 2.3 Contribuições dos Clássicos

De tudo que se descreveu, é fácil notar a influência da sociedade grega antiga sobre nosso tempo. Mas, além das características já incorporadas ao atualmente, também é preciso examinar suas instituições e crenças a fim de resgatar as condutas de participação que interessam à legitimação de nossos atos políticos atuais.

Como exposto, o que permitia nas cidades-estado gregas o exercício de tamanha participação da população era precisamente a reduzida população da pólis. Hoje, apesar de, em regra, não mais lidarmos com semelhante limitação territorial em níveis nacionais, não é difícil notar que há bastante semelhança entre os números da população ateniense e os de inúmeras cidades ao redor do globo.

O caso do orçamento participativo no Brasil é um valioso exemplo de como a população pode envolver-se ativamente na definição dos rumos políticos de uma cidade, não sendo difícil, na era informatizada em que vivemos, a promoção de mecanismos que viabilizem uma participação semelhante à dos

---

<sup>73</sup> HUMBERT, Michel. **Institutions politiques et sociales de l'antiquité**. Ob. Cit., 1994, p. 261.

<sup>74</sup> Ob. Cit., FERREIRA, José Ribeiro. **A república na Grécia e em Roma**. 2006, p. 40.

antigos gregos.<sup>75</sup>

Assim, precisamente por conta dos avanços tecnológicos de nosso tempo, temos hoje a possibilidade de expandir a participação popular a níveis jamais vistos. Mesmo o exemplo clássico de participação direta, que é o caso das cidades-estado gregas, como Atenas, não proporcionava todas as possibilidades de que hoje desfrutamos, com a restrição, como visto, a uma pequena parcela da população.

O exemplo grego, nesse sentido, é valiosíssimo. A constatação de que mesmo em tempos remotos era possível promover mecanismos de participação como os desenvolvidos pelos clássicos, instiga o contemporâneo à reflexão sobre as formas de estímulo ao desenvolvimento da legitimidade nas ações políticas e resultados legais em nosso tempo.

Advirta-se, por óbvio, que os objetivos e a estruturação da democracia grega eram imensamente diferentes do que hoje dá-se na democracia moderna, e, portanto, tomá-los como exemplos ou inspirações exige as devidas considerações acerca de sua aplicabilidade.<sup>76</sup>

É preciso frisar, portanto, que a proposta aqui arranjada não é a de empreender uma busca pelo resgate de todos os costumes gregos, mas, como já dito, resgatar as condutas de participação que interessam à legitimação de nossos atos políticos atuais.

Com efeito, o modo de ver a política dos clássicos, como verdadeira *res publica* (coisa pública) ou governo, de fato, dos cidadãos, é de interesse para qualquer sociedade que se declare democrática atualmente. É exatamente essa atitude que permite a superação das crises de legitimidade por que passam diversos regimes ao redor do globo. Dentro do mesmo viés deve ser considerado

---

<sup>75</sup> Observe-se a seguinte lição de José Ribeiro Ferreira: “Numericamente, em relação à totalidade da população, a soberania dos cidadãos era a de uma minoria, tanto nas oligarquias como nas democracias. Apesar da falibilidade e insegurança das cifras e estatísticas para essa época, tudo indica que o número dos cidadãos não teria ultrapassado os quinze por cento da totalidade da população, mesmo nas democracias mais evoluídas e abertas, como é o caso da do Estado de Atenas (...)”. Ibidem, p. 13.

<sup>76</sup> “A diferença entre democracias antigas e modernas não é simplesmente de dimensões geográficas e demográficas, que requerem soluções completamente diversas, mas também uma diferença de fins e valores. Os homens da atualidade desejam uma outra democracia, no sentido de que o seu ideal democrático não é, absolutamente, o mesmo dos gregos. (...) Como podemos pensar que, ao defendermos a democracia atual, estaremos perseguindo os mesmos objetivos e ideais dos gregos? Como podemos deixar de compreender que a democracia para nós corporifica valores dos quais os gregos nem mesmo tiveram consciência?”. Cfr. Ob. Cit., SARTORI, Giovanni. **Teoria democrática**. 1965, p. 267.

o estudo sobre as instituições romanas, apesar dessas não apresentarem, de qualquer maneira, a mesma sofisticação política dos gregos, compensando tal fato com uma mais elaborada criação jurídica, inspiradora dos mais variados regimes de Estados de Direito pelo mundo até nossos dias.

### 3 – DEMOCRACIA DIRETA

#### 3.1 Definição

Se a democracia pode ser definida como um regime em que o poder político emana do povo, havendo algum grau de participação deste na produção do ordenamento jurídico que irá regê-lo, é exatamente por conta dessas características que a democracia direta acaba sendo o ideal de inúmeros teóricos acerca do assunto.

Considerando que, numa democracia, como dito, o poder emana do povo, pode-se dizer que a democracia direta é aquela em que “o exercício do poder dá-se pelo próprio titular, sem necessidade de intermediário”,<sup>77</sup> ou seja, o exercício do poder é feito diretamente pelo povo, sem a necessidade de representantes.

Rousseau é tido como o grande “pai” da democracia direta, em termos de elaboração teórica moderna. O pensador francês, tomando a liberdade como característica essencial ao homem em seu estado natural, tentará encontrar um sistema político que respeita esta liberdade.

Para Rousseau, a “vontade geral”, ou “bem comum”, viria da soma das vontades individuais, formando o poder soberano, representado pela lei. Em outras palavras, essa vontade soberana não poderia advir sequer de uma assembleia dirigida por representantes, visto que, dessa forma, a lei não representaria a vontade geral, mas apenas a de alguns indivíduos.<sup>78</sup>

Se a vontade geral só pode ser expressa pelo próprio povo, sendo,

---

<sup>77</sup> SOARES, Marcos Antonio Striquer. **O Plebiscito, o Referendo e o Exercício do Poder**. Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, Editor: Celso Bastos. São Paulo: 1998, p.77.

<sup>78</sup> Rousseau atribuía a inalienabilidade à “vontade geral”, assim ele afirmava: “La souveraineté ne peut être représentée, par la même raison qu’elle ne peut être aliénée; elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté ne se représente point : elle est la même, ou elle est autre ; il n’y a point de milieu. Les députés du peuple ne sont donc ni ne

inclusive, inalienável e indelegável, o ideal,<sup>79</sup> para o pensador francês, é que haja a participação direta de todos na formação da lei, instrumento de expressão e fixação dessa vontade. Assim, a formação da lei deveria dar-se mediante a reunião do povo em assembleia pública para decidir a respeito de questões a serem propostas, podendo as reuniões serem periódicas ou extraordinárias.<sup>80</sup>

Entretanto, reconhecendo as dificuldades para concretização da participação de um extenso número de pessoas, o pensador francês<sup>81</sup> define a comunidade ideal como “um grupo de cidadãos livres vivendo em uma pequena cidade-estado em que a democracia pudesse ser praticada diretamente pelo povo”.<sup>82</sup>

Como já visto, esse era o sistema vigente na antiga Grécia, especialmente em Atenas, berço prático e teórico do regime, ainda que a concretização do mesmo desse-se muito mais no âmbito legislativo do que no administrativo e na jurisdição (apesar de também haver participação popular nesses dois pontos).

Além disso, conforme amplamente discutido anteriormente, havia uma limitação da participação, no caso grego, aos cidadãos (homens, maiores de idade, filhos de gregos), excluindo-se os estrangeiros, as mulheres e os escravos, além, obviamente, das crianças.

De mesmo modo, é comum afirmar-se que o único local em que foi implementado tal regime de maneira mais profunda e densificada foi na antiga Grécia. Entretanto, as observações anteriores são fundamentais para que se note que, mesmo no caso dos antigos gregos, havia uma intensa limitação da participação, ficando a mesma restrita a uma pequena parcela da população,

---

peuvent être ses représentants, ils ne sont que ses commissaires ; ils ne peuvent rien conclure définitivement”. Ver: ROUSSEAU, Jean Jacques. **Du Contrat Social ou Principes du Droit Politique**. Longmans, Green & CO.. LTD., London, New York, Bombay: 1926, p. 83. Sobre o assunto discorre: VILLENA, Francisco Astarloa. **La Iniciativa Popular En España**. Nº 10-11, Madrid: 2º semestre 2003, p. 274.

<sup>79</sup> Veja-se: DELGADO-GAL, Álvaro. **Relativismo Moral y Democracia**. Valores en una sociedade plural. Papeles de la Fundación, Madrid: n. 51, 1999, p. 25.

<sup>80</sup> AGUIAR DE LUQUE, Luis. **Democracia Directa y Derecho Constitucional**. Madrid: Revista de Derecho Privado, 1977, p. 27. Veja, ainda: BÖCKENFÖRDE, Ernest-Wolfgang. **Democracia e Rappresentanza**. (traduzione di Fabio Fiore e Pasquale Pasquino), Quaderni Costituzional, anno V, número 2, agosto, Bologna:1985, p. 244.

<sup>81</sup> SETÄLÄ, Maija. **Referendums and democratic government**. Ob. Cit., 1999, p. 43.

<sup>82</sup> RONIN, Thomas E. **Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall**. Harvard University Press, Cambridge: 1999, p. 38.

considerada cidadã.

Por outro lado, quando trazido para a atualidade pode-se perceber que o simples confronto entre dois conceitos (democracia e democracia direta) tem feito com que a participação direta da população seja vista de maneira praticamente irreal como solucionadora de quase todos os problemas políticos atuais.

O raciocínio simplista do qual se projeta a concepção de que a democracia seria o poder do povo e, conseqüentemente, democracia direta consubstanciar-se-ia no exercício do poder pelo próprio povo - este deve ser o melhor regime para qualquer tempo e lugar - comumente esbarra nas óbvias dificuldades de implementação do sistema atualmente.

### 3.2 Críticas e Dificuldades

O exemplo grego, ao mesmo tempo que constitui o mais próximo da concretização da democracia direta, também nos deixa evidente que a construção de uma aproximação ao regime direto, em nossos tempos, dependeria não da tentativa de repetição da experiência antiga – impossível de ser recriada (e certamente não desejável) – mas do fomento de novas formas de participação.<sup>83</sup>

Desse modo, fica desde já evidenciado que, mesmo na Grécia, pode-se falar em uma “classe política”, a qual somente tinha a possibilidade de discutir ativamente os rumos políticos do Estado, porque deixava sobre outras categorias (como os escravos) a responsabilidade de sustentar financeiramente a polis. Azambuja, por exemplo, sobre o assunto manifesta-se opinando que: “Os cidadãos gregos, muitos dos quais viviam do trabalho do escravo, tinham todo o tempo disponível para participar das assembleias, sua profissão era a de

---

<sup>83</sup> Como observa Luis Aguiar de Luque: “(...) com frequência se esquece que a estrutura social grega marginalizava a condição de cidadãos a um elevado número de escravos e metecos que, ainda que submetidos às decisões ali tomadas, careciam de toda participação em sua elaboração. Deste modo, ainda que formalmente democrática, a organização política grega supunha virtualmente a formação de uma classe política em que de modo real descansava a adoção de decisões políticas”. Cfr. LUQUE, Luis Aguiar de. **Democracia Directa y Derecho Constitucional**. Ob. Cit., 1977, p. 3.



cidadão”.<sup>84</sup>

Além disso, como citado anteriormente, o próprio Rousseau – referência no conceito moderno de democracia direta – reconheceria as dificuldades de realização de tal modelo em países de território e população bastante extensos, como é o caso de inúmeras nações atualmente. Acredita-se por isso, a convenciência da exposição de Torres del Moral a sintentizar as dúvidas de Rousseau sobre implantação desta espécie de democracia e levantar a hipótese de que: “Certamente, nem mesmo Rousseau cria realizável imediata e indiscriminadamente a democracia direta. Pensava em comunidades pequenas, semelhantes à polis grega, às Repúblicas e principados italianos do Renascimento ou aos cantões suíços”.<sup>85</sup>

Com efeito, o objetivo maior de nosso tempo é promover a mais ampla participação de todos os cidadãos na formação do ordenamento jurídico que regerá a nação. O alto número de indivíduos a ser envolvido em tal processo, entretanto, surge como evidente obstáculo técnico à realização da democracia direta, motivo pelo qual, há muito tempo, esse modelo foi quase que totalmente substituído pelo sistema representativo.

A democracia direta, assim, em seu modo mais puro, praticamente desapareceu modernamente.<sup>86</sup> Hoje, o sistema ainda sobrevive em poucos locais, como alguns cantões suíços. Entretanto, mesmo nesses cantões, há

---

<sup>84</sup> AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. 19, ed., Globo, Porto Alegre: 1980, p.222. Nesse mesmo sentido, completa o raciocínio: “O substrato econômico das democracias modernas tem sido também renovado pelo advento da era do trabalho universal. Nas democracias antigas, por causa da existência da escravidão e do saque das conquistas, a maior parte dos cidadãos não se entregava a nenhum trabalho pessoal; nas democracias modernas acontece o contrário: os cidadãos trabalham”. Ver: HAURIU, Maurice. **Derecho publico y Constitucional**. 2.º edição, Madrid. Instituto Editorial Reus, s/d., p. 215.

<sup>85</sup> Ob. Cit., TORRES DEL MORAL, Antonio. **Democracia y representacion em los orígenes del estado constitucional**. 1975, p.152.

<sup>86</sup> Os motivos elencados usualmente para tanto são resumidos da seguinte forma: “Primeiro, pela extensão dos territórios e pela densidade da população, o que danificaria as funções governamentais que, muitas vezes, necessitam de uma ação rápida, sendo impossível a consulta geral da população para solução de todos os casos existentes; segundo, em decorrência da evolução social existente, com divisões de trabalhos e especializações, onde, muitas vezes, o cidadão comum não pode dispor de tempo, diariamente, para discutir questões relativas a normas ou procedimentos a serem adotados pelo governo; e terceiro, cada função existente no governo do Estado é carecedora de aptidão especial e, na atualidade, é comum observar que cada homem público busca se sobressaltar em uma determinada área de conhecimento e atuação políticos”. Cfr. JARONSKI, Juliano. **O Direito de Voto e o Dever do Cidadão no Estado de Direito Democrático**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito de Coimbra, Coimbra: 2005, ps. 71-72.

limitações.<sup>87</sup>

Assim, as constatações aqui feitas nos levam a concluir que nunca houve, verdadeiramente, uma democracia direta completa, em virtude de suas evidentes dificuldades de implantação. Tampouco nosso objetivo deve ser a implantação total de um sistema como esse, mas apenas a utilização mais ampla possível dos mecanismos de participação que podem ser proporcionados pelo modelo de democracia direta.

A consciência, portanto, dos fundamentos teóricos que embasam tal sistema e a tentativa de inclusão de ferramentas de participação direta nos modelos atuais de democracia tem sido a chave para elaboração de categorias jurídicas que gozam de aprovação popular raramente vista, fomentando a legitimidade tão largamente procurada em nosso tempo.

## 4 – DEMOCRACIA INDIRETA OU REPRESENTATIVA

### 4.1 Definição

Pode-se entender democracia “indireta” ou “representativa” como o regime em que o titular do poder é o povo, mas o exercício dar-se através de alguns representantes do titular, eleitos periodicamente pelo próprio povo.

Assim, os indivíduos eleitos dessa forma tomam decisões políticas na qualidade de representantes do titular do poder (o povo).

De modo direto, da definição exposta é de depreender-se que o exercício do poder, em um regime como o acima apresentado, deve ser autorizado pelo povo e na representação de seus interesses, na condição de titular do poder. De igual tom, Canotilho define três postulados básicos da democracia indireta ou representativa, a dizer que: “O princípio da representação, como componente do princípio democrático, assenta nos

---

<sup>87</sup> “Para explicar a manutenção destas instituições de democracia direta, já um pouco anacrônicas, convém lembrar: a) Que funcionam unicamente em três cantões, os menos povoados da Confederação Helvética; b) Que o trabalho das Assembleias populares é minuciosamente preparado por um conselho cantonal eleito e que a Assembleia se limita praticamente a aprovar ou desaprovar o que foi elaborado pelo Conselho; c) Que quando se trata de problemas técnicos ou jurídicos, a Assembleia não é capaz de discutir e nem sequer de justificar sua negativa e, em geral, aceita as proposições que são feitas”. Cfr. HAURIU, Maurice. **Derecho publico y Constitucional**. Ob. Cit., p. 485.

seguintes postulados: (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".<sup>88</sup>

Dessas considerações percebe-se que a fundamentação teórica da democracia indireta parte do pressuposto que o exercício de poder dar-se-á apenas por alguns poucos cidadãos, periodicamente eleitos, que o exercerão como representação em nome dos verdadeiros titulares deste domínio.<sup>89</sup> Não por isso, Marcos Antônio Striquer Soares, ao argumentar sobre os motivos da utilização do modelo indireto, salienta que o sistema em questão fez-se em uso, sobretudo, tendo em vista inviabilidades técnicas da democracia direta a que anteriormente já foi referida, especialmente aquelas de carácter territorial e populacional.<sup>90</sup>

Portanto, diz-se que o eleito, ao exercer o mandato representativo, pode atuar com absoluta liberdade dentro das atribuições que lhe foram conferidas, diferente do mandato imperativo,<sup>91</sup> em que deve haver identidade

---

<sup>88</sup> Ob. Cit., CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 2003, p.293.

<sup>89</sup> Veja-se: "A relação de representação implica: a) tanto uma específica delegação de autoridade, no caso, a autoridade de que são possuidores, em tese, os cidadãos soberanos; b) como que essa delegação é provisória, isto é, não é permanente nem definitiva, a sua legitimidade decorrendo de um processo bastante preciso, que envolve a regra de eleições periódicas e previsíveis, pelo qual os cidadãos autorizam ou re-autorizam os seus delegados a falarem e agirem em seu nome". Cfr. MOISÉS, José Álvaro. **Cidadania e Participação. Ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição**. Marco Zero, São Paulo: 1990, p. 45.

<sup>90</sup> Assim, "Na democracia indireta o representante atua com liberdade, sem exigência de identidade entre suas manifestações e a vontade do povo, pois a vontade do povo só é aferível através de eleição, e a manifestação no Parlamento não é precedida por uma votação popular. Essa pretensa identidade é uma quimera, que teve fim justamente por inviabilidades técnicas". Cfr. Ob. Cit., SOARES, Marcos Antonio Striquer. **O Plebiscito, o Referendo e o Exercício do Poder**. 1998, p. 24.

<sup>91</sup> "Mandato imperativo é a designação comumente atribuída ao mandato dos membros individuais das instituições parlamentares pré-modernas. Ele assemelhava-se ao mandato de representação de natureza jusprivatística. Tal como o mandatário privado que gere os negócios do mandante, os representantes parlamentares pré-modernos serviam como intermediários entre os grupos (estamentos, corporações e burgos), que funcionavam como mandantes, e o monarca – não representando portanto a universitas do povo. O mandato imperativo apresentava um conjunto de características próprias, a saber: a) a delimitação prévia do objecto representado (o conteúdo e a extensão do mandato eram definidos pelos mandantes, os quais emitiam instruções juridicamente vinculantes e inscritas nos cahiers d'instructions) e dos sujeitos da representação (os mandantes e o mandatário); b) a responsabilidade do 'parlamentar' pré-moderno perante os seus mandantes, os quais podiam controlar e sancionar a actuação do representante (este último podia ser destituído e podia mesmo ter que responder com o seu património pelos prejuízos eventualmente causados aos primeiros); c) o (eventual) pagamento

entre a manifestação do representante e a vontade do representado.<sup>92</sup>

Para que um sistema como esse conserve características minimamente democráticas, é necessário que haja a observância, portanto, de determinados pressupostos, que acabam por definir verdadeiras características do regime representativo.<sup>93</sup>

Esses aspectos constituem, assim, limitações ao exercício do poder do parlamentar,<sup>94</sup> que apesar de livre, sem vinculação direta à vontade do eleitor, encontra limites estabelecidos especialmente na esfera constitucional, com os delineamentos da competência e dos impedimentos dos parlamentares.<sup>95</sup>

Dessa forma, há limites gerais à atividade do eleito, mas dentro deles, a liberdade política é total. Se há total liberdade do representante para atuar politicamente na sua esfera de competência, inevitavelmente há algum estranhamento quanto a definir-se tal regime como democrático, visto que neste deve haver o respeito à vontade do titular do poder, que é o povo.

Essa contradição não é novidade. De fato, em meio às mais intensas discussões do século XVIII acerca dos sistemas de governo mais adequados para adoção naquele momento histórico, havia verdadeira oposição entre

---

de uma indenidade a cargo dos mandantes.” Cfr. URBANO, Maria Benedita. **Titularidade do mandato parlamentar. A propósito da Resolução n.º 22 610 do Tribunal Superior Eleitoral Brasileiro.** Revista de Direito Político e Regulação. p. 123. [http://www.fd.uc.pt/cedipre/pdfs/revista\\_dpr/revista\\_2.pdf](http://www.fd.uc.pt/cedipre/pdfs/revista_dpr/revista_2.pdf)

<sup>92</sup> Nesse sentido, esclarece perfeitamente Dalmo Dallari: “O mandato é de caráter geral, conferindo poderes para a prática de todos os atos compreendidos na esfera de competências do cargo para o qual alguém foi eleito. O mandatário é irresponsável, não sendo obrigado a explicar os motivos pelos quais optou por uma ou por outra orientação”. Cfr. DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria do Estado.** 16. ed., Saraiva, São Paulo: 1991, p. 134.

<sup>93</sup> Por exemplo: “Os aspectos da democracia indireta são: a soberania popular, o sufrágio universal, a observância constitucional do princípio da distinção dos poderes, a igualdade de todos perante a lei, a fraternidade social, a representação como base das instituições políticas, a limitação das prerrogativas dos governantes, o Estado de Direito, a temporariedade dos mandatos eletivos e a existência garantida das minorias políticas”. Cfr. Ob. Cit., JARONSKI, Juliano. **O Direito de Voto e o Dever do Cidadão no Estado de Direito Democrático.** 2005, p. 74.

<sup>94</sup> Sobre o exercício da atividade parlamentar, seus privilégios e autonomias, o atual estágio democrático traz diversas discussões, até mesmo no âmbito de sua inviolabilidade. Cfr., Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita. **A Inviolabilidade Parlamentar.** 2003, ps. 135-148, e, ainda, Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita. **O âmbito material das imunidades parlamentares.** 2003, ps. 849-903.

<sup>95</sup> “São diversas as limitações impostas ao exercício do poder: a divisão funcional do poder, pela qual o Parlamento não pode enfeixar em suas mãos todo o poder do Estado; o princípio da legalidade circunscrevendo, entre outras coisas, processos e procedimentos; o princípio da moralidade; entre outras tantas que poderiam ser arroladas neste parágrafo. São normas jurídicas que restringem o campo de liberdade do parlamentar, mas dentro do qual ele ainda tem total liberdade política”. Cfr. Ob. Cit., SOARES, Marcos Antonio Striquer. **O Plebiscito, o Referendo e o Exercício do Poder.** 1998, p. 48.

democracia e representação, não sendo esta entendida, naquele tempo, como uma categoria democrática. Assim, várias teorias tentaram explicar os fundamentos jurídicos para esse tipo de regime. Destacaremos, nessa esteira, duas delas: 1) a teoria da soberania nacional e 2) a representação como ficção.

#### 4.1.1 Representação e soberania da Nação

Historicamente, como se demonstrará adiante, houve a vigência, na política ocidental, de outro tipo de mandato político antes do representativo: o mandato imperativo.

Diferentemente do representativo, em que o eleito é livre para agir e manifestar opiniões como bem entender, o mandato imperativo constitui uma relação em que o mandatário obedece às instruções de seu outorgante, sem entretanto, possuir liberdade de ação, como se exemplifica no caso do representativo. Ademais, na vigência do mandato imperativo, o povo delega poderes a um mandatário, que deve cumprir estritamente as instruções que receber.

Entretanto, por razões que serão discutidas no tópico referente à historicidade da democracia indireta, o mandato imperativo foi substituído pelo representativo, principalmente pela forte alegação de que não seria de cada eleitor que adviria uma parcela da soberania, mas de toda a nação, arrimada, portanto, pelo conjunto de todos os indivíduos. Daí de questionar-se a impossibilidade de admitir-se que um grupo de eleitores imponha ordens a um mandatário, posto que a origem do poder sobreleva-se de um movimento mais amplo ou expansivo ao termo de que toda a nação será capaz de originar o poder, não apenas aquele coletivo específico, do qual o mandatário viu-se eleito.

De qualquer forma, independentemente da teoria a ser adotada, persiste a contradição entre “democracia” e “representação”, especialmente porque “(...) aos representantes permite-se falar e decidir em nome de todos, com enormes poderes para deliberar sobre as questões públicas relevantes, sem que tenham necessidade de consultar seus eleitores e permanecendo, portanto, quase completamente fora do alcance de qualquer sistema mais efetivo de



controle social da sua ação”.<sup>96</sup>

Assim sendo, a compreensão de tal problema político-jurídico passa, portanto, pelo estudo aprofundado do surgimento da representação e das visões políticas, jurídicas e filosóficas acerca do tema, a fim de entender-se o modo como o pensamento político moderno passou a aceitar a junção de tais ideias.

#### 4.1.2 Representação como ficção

Para Kelsen, a representação popular é uma ficção política. Isso porque: “em quase todas as chamadas democracias ‘representativas’ os membros eleitos do parlamento e outros funcionários de eleição popular (...) não são juridicamente responsáveis ante o corpo eleitoral”.<sup>97</sup>

Assim, em não havendo responsabilidade para com os “representados”, Kelsen conclui, conseqüentemente, que não pode haver uma relação de representação, sendo estes apenas o “criador do órgão legislativo”. Deste modo, pode-se dizer que para a existência de uma relação de representação, torna-se “necessário que o representante encontre-se juridicamente obrigado a executar a vontade do representado, e que o cumprimento dessa obrigação seja garantida juridicamente.”.<sup>98</sup>

Por fim, para o autor, o instituto político da representação nas chamadas democracias indiretas decorre simplesmente da divisão do trabalho nas sociedades modernas, constituindo uma ideologia cuja função é “manter a ilusão de que o legislador é o povo”.<sup>99</sup>

---

<sup>96</sup> MOISÉS, José Álvaro. **Cidadania e Participação. Ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição**. Marco Zero, São Paulo: 1990, p.36.

<sup>97</sup> KELSEN, Hans. **Teoria general del derecho y del Estado**. D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 3.a. ed., México: 1969, ps.344-345.

<sup>98</sup> Ademais, demonstra-se inegável, na visão do pensador alemão, que “a fórmula segundo a qual o membro do parlamento não é representante de seus eleitores, mas de todo o povo ou, como alguns escritores dizem, de todo o Estado, sendo que por não se encontrar ligado por instruções de seus eleitores, não pode ser removido por eles, é uma ficção política” KELSEN, Hans. **Teoria general del derecho y del Estado**. D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 3.a. ed., México: 1969, p. 345.

<sup>99</sup> “A diferenciação das condições sociais conduz à divisão do trabalho não somente na produção econômica, mas no domínio da criação do direito. (...) A independência jurídica do parlamento frente ao povo significa que o princípio da democracia é, em certa medida, substituído

## 4.2 Historicidade

### 4.2.1 Mandato imperativo X mandato representativo

A compreensão do instituto jurídico-político da representação depende fundamentalmente da análise do desenvolvimento histórico dos mandatos políticos. Nesta situação, pode-se dizer que a representação política ocidental moderna conheceu dois modelos de mandato ao longo de sua história: “o mandato imperativo, próprio do que se tem chamado ‘constituição estamental’ e o mandato representativo, que é adotado no Estado contemporâneo”.<sup>100</sup>

Antonio Torres del Moral explica que, durante o período feudal na Europa, e especialmente no fim deste, a representação política perante o governo central (o príncipe) era essencialmente dominical ou senhorial. Isso significa dizer que cada feudo, parte constituinte da nação era representado (ou melhor, presentado) pelo senhor feudal.

Dessa forma, “o país, o reino, o principado, está composto territorialmente pelos feudos e constituído politicamente por seus senhores, com o Príncipe como senhor dos senhores”.<sup>101</sup>

Isso significa dizer que “o senhor feudal representa a seu feudo; quase diríamos que é seu feudo: onde ele está, estão suas terras; onde o Rei – que encarna a Coroa – está presente, presente está o Reino ou território da Coroa.”<sup>102</sup>

É certo que tal construção – herdada do direito privado e bastante adequada aos interesses políticos das classes dominantes do período feudal – viu-se assimilada e transformada historicamente durante os períodos que se seguiram, até a formulação do Estado contemporâneo.<sup>103</sup>

É de ver-se também que, junto a esse processo, a baixa nobreza e a

---

pelo da divisão do trabalho. A fim de ocultar este desvio de um principio a outro, usa-se a ficção de que o parlamento ‘representa’ o povo. (...) A função desta ideologia é ocultar a situação real e manter a ilusão de que o legislador é o povo, apesar de que, na realidade, a função do povo – ou, dito mais corretamente, do corpo eleitoral – se encontra limitada à criação do órgão legislativo”. Ibidem, p. 345.

<sup>100</sup> TORRES DEL MORAL, Antonio. **Democracia y representacion em los orígenes del estado constitucional**. Revista de Estudios Politicos, no 203, setembro-outubro, Madrid: 1975, p.146.

<sup>101</sup> Ibidem. p.148.

<sup>102</sup> Ibidem. p.146.

<sup>103</sup> “Os estamentos presentes ou representados ante o poder são, como expusemos, os que possuem territorialmente o país. Quando o Monarca, estendendo seu poder territorial a custa da nobreza, a vai compensando com cargos palatinos, começa a romper-se a correspondencia entre título senhorial e propriedade efetiva do território. Não obstante, uma ficção segue dando como certa esta correspondência e são convocados tais nobres palatinos ao

burguesia começam a lograr alguma representação perante os órgãos políticos.<sup>104</sup>

Daí surge a figura do **mandato imperativo**,<sup>105</sup> com suas origens na figura do direito privado<sup>106</sup> do contrato de mandato.<sup>107</sup>

Contudo e para além do até então referenciado, fica também evidente que o mandato imperativo permitia o controle do mandante sobre o mandatário, podendo inclusive revogá-lo. Algo que, em termos políticos, vem significar (e se exigir) uma necessária identidade entre as manifestações do eleito e a vontade do eleitor, expressa em documento escrito, que orientaria o mandatário.<sup>108</sup>

Ademais, como já dito, havia responsabilidade do representante perante o representado, um controle político sobre sua atuação, devendo aquele fielmente seguir as instruções deste, sob pena de destituição:<sup>109</sup> “Se fosse

Parlamento”. Cfr. Ob. Cit., TORRES, Antonio Del Moral. **Democracia y representacion em los orígenes del estado constitucional**. 1975, p.149.

<sup>104</sup> Com isso, “ao ampliar-se numericamente o que poderíamos – com termos de hoje – chamar ‘classe política’, o estamento não privilegiado não podia estar presente nos órgãos de deliberação, de conselho e – ocasionalmente – de decisão, e se faz necessária a representação, vez que não se enxerga no horizonte histórico outra forma mas direta de participação”. Ibidem, p.149.

<sup>105</sup> De alguma forma, o manadado imperativo deixou certos contributos para o modo de representação política existente atualmente, embora não se apresente nos mesmos termos, acabou por fomentar um ideal de responsabilidade política. Veja-se: BÖCKENFÖRDE, Ernest-Wolfgang. **Democrazia e Rappresentanza**. (traduzione di Fabio Fiore e Pasquale Pasquino), Quaderni Costituzional, anno V, número 2, agosto, Bologna:1985, ps. 246 e 247.

<sup>106</sup> Pode-se perceber algumas considerações sobre representação Civil e Política em: BOBBIO, Noberto, **Dicionário de Política**. (trad. João Ferreira), Editora Universidade de Brasília: 1986, p.1074.

<sup>107</sup> “O mandatário substitui a presença do mandante, fala em seu nome e atua por ele conforme os termos do mandato; o mandatário, portanto, há de ater-se às instruções do mandante (uma cidade, um condado, uma corporação religiosa, uma universidade), contida nos cahiers, deve prestar contas ante seus mandantes e pode ser revogado por eles”. Ibidem, p.150.

<sup>108</sup> Afirma DALLARI: “(...) enquanto mandatários, estavam obrigados a seguir fielmente as instruções, geralmente escritas, que lhes eram dadas por seus eleitores. Através delas determinava-se, minuciosamente e com antecipação, como se deveria comportar o representante no momento da votação das leis e perante as questões que lhe fossem submetidas. Caso surgisse uma circunstância nova, não prevista de antemão, deveria o representante dirigir-se aos eleitores, a fim de receber instruções”. Cfr. Ob. Cit., DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria do Estado**. 1991, p. 133.

<sup>109</sup> Este é um dos traços do mandato imperativo, ou seja, a responsabilidade política permite que os representados operem uma responsabilização aos seus representantes, caso estes não tomem as decisões políticas conforme pactuado em seus mandatos. “... 1º A existência de um mandato imperativo implicava, antes de tudo, a delimitação prévia do objecto representado... 2º Para além disso, o mandato imperativo determinava a responsabilidade do “parlamentar” pré-moderno perante seus mandantes.” Cfr. URBANO, Maria Benedita. **Representação Política e Parlamento**, Almedina, Coimbra, 2009, ps. 112-113, e, ainda, sobre o âmbito das responsabilidades políticas ou jurídicas dos governantes, veja-se: URBANO, Maria Benedita. **Responsabilidade Política e Responsabilidade Jurídica: baralhar para governar**, em Boletim da Ordem dos Advogados, Bimestral, nº 27, Jul. Ago. Lisboa, 2003, ps.38-43. Ver ainda: TAMMELO, Ilmar. **La Responsabilità Política sub Specie Iustitiae**. Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto, IV Serie, LVIII, Milano: 1981, ps. 484-490.

julgada insatisfatória sua atuação, o mandato poderia ser revogado, havendo ainda a possibilidade de não pagamento dos subsídios previamente fixados”.<sup>110</sup>

Nesse tipo de representação, hávia um vínculo entre um número de eleitores e um eleito. Aqueles debatiam entre si, dando origem às instruções que deviam ser seguidas pelo mandatário, havendo efetiva participação do titular do poder na atuação daquele que o exerce, agindo este unicamente como seu emissário.

Há menções que a figura do mandato imperativo partiu da ideia de soberania popular: o povo é soberano, dele advém todo poder, originando a “vontade geral”; portanto, somente ele pode governar, ainda que seja através de seus representantes como meros “portadores” de suas instruções.

Tal ideia já se via expressa por Rousseau, que embora se visse como fiel defensor da democracia direta, entendia ser esse tipo de mandato menos danoso aos parâmetros de governabilidade democrática, em comparação com outros modelos propostos à época. Assim, para este filósofo político: “os deputados do povo não são, nem podem ser seus representantes; não passam de seus comissários, nada podendo concluir definitivamente”.<sup>111</sup>

Daí novamente da conclusão do pensador francês, ao levantar – com base na soberania popular – de que não pode existir representação, mas, no máximo, o mandato imperativo. Noutra sentença, “a soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alienada; ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa: ou é a mesma, ou é outra; não existe meio termo”.<sup>112</sup>

Por outro lado, outro teórico francês, de grande relevância para a ciência política, sustentava exatamente o contrário. Montesquieu, na obra “De l’Esprit des Lois”, defenderia que o povo não estaria, em absoluto, preparado para decidir sobre questões políticas, citando como exemplo, inclusive, distúrbios políticos ocorridos nas antigas repúblicas gregas e romanas por conta

---

<sup>110</sup> Ob. Cit., DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria do Estado**. 1991, p.133.

<sup>111</sup> “Les Députés du peuple ne sont donc, ni ne peuvent être, ses représentants; ils ne sont que ses commissaires; ils ne peuvent rien conclure définitivement”. Cfr. ROUSSEAU, Jean Jacques. **Du Contrat Social ou Principes du Droit Politique**. Longmans, Green & CO, LTD., London, New York, Bombay: 1926, p. 83

<sup>112</sup> “La souveraineté ne peut être représentée, par la même raison qu’elle ne peut être aliénée; elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté ne se représente point: elle est la même, ou elle est autre; il n’y point milieu.” Ibidem, p. 83.

da atuação popular.

Logo, para este autor, deveria “o povo fazer, por seus representantes, tudo que não pode fazer por ele mesmo; e a única coisa que o povo pode fazer por si mesmo é eleger aqueles que decidirão por si”.<sup>113</sup>

Desta monta, segundo Montesquieu, uma vez que o povo não seria capaz de decidir sobre questões políticas,<sup>114</sup> torna-se-ia, de igual forma, incongruente que este pudesse dar instruções diretas ao representante. Assim, o representante do povo deveria ser livre para manifestar a própria opinião sem qualquer tipo de controle.<sup>115</sup>

Portanto, já aqui se vê o esboço da substituição do mandato imperativo pelo representativo.

Contudo, além das duras críticas justapostas pelos precursores do movimento iluminista, em termos históricos, o grande marco da escolha da representação livre, entretanto, foi a Revolução Francesa, bem como a justaposição da Assembleia Constituinte de 1791. Nesse momento viram-se, sobremaneira, destacadas as ideias de Sieyès – grande defensor do mandato representativo.<sup>116</sup>

De certo modo, a primeira grande contribuição de Sieyès<sup>117</sup> para o debate é levantada diante do respectivo afastamento da teoria da soberania popular, inclinando-se para a ideia de soberania nacional. Assim, o autor

---

<sup>113</sup> “O povo é admirável para escolher aqueles a quem deve confiar parte de sua autoridade.(...) Entretanto, saberá o povo dirigir um negócio, conhecer os lugares, as ocasiões, os momentos e aproveitá-los? Não: não saberá. (...) A grande vantagem dos representantes é que são capazes de discutir os negócios públicos. O povo não é, de modo algum, capaz disso, fato que constitui um dos grandes inconvenientes da democracia. (...) Ele – o povo – só deve participar do governo para escolher seus representantes, procedimento para o qual é bastante capaz”. Cfr.: MONTESQUIEU, **De l'Esprit des Lois**. Édition établie par Laurent Versini, Gallimard, Paris: 1995, ps. 99-100.

<sup>114</sup> Ver: DENQUIN, Jean-Marie. **Referendum et Plebiscite**. Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence. Paris: 1976, ps. 20-21.

<sup>115</sup> “Não é necessário que os representantes, que receberam dos que os elegeram uma instrução geral, recebam outra particular para cada questão.” *In*: MONTESQUIEU. **De l'Esprit des Lois**. Ob. Cit., p. 332.

<sup>116</sup> Contudo, este novo regime de governo não se aproximava do que era proposto pela democracia direta e universal, acabava por prefigurar apenas a efetivação dos ideais de uma classe dominante, pois a possibilidade de escolha de seus representantes ainda não era algo igualitário. O que redundava em um regime de governo que materializaria a opinião de uma classe de pessoas. Veja-se: PRÉLOT, Marcel. **Institutions Politique et Droit Constitutionnel**. Dalloz, 10.<sup>a</sup> ed., Paris: 1987, p.56.

<sup>117</sup> Sobre a visão de representação com fundamentação político-constitucional de Sieyes, ver: PASQUALE. Pasquino. **Le Concept de Représentation dans la Doctrine Politico-Constitutionnelle d'e Sieyes**. Revue Française de Science Politique, Volume 37, Numéro 2, Avril, Press de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris: 1987, ps. 214-228.



enalteceria a premissa de que soberana seria a nação, não o povo, não as pessoas individualmente consideradas. E isto quereria significar um sentido forte de ruptura dos argumentos até então defendidos, já que a soberania formar-se-ia de um conjunto a ser expressado pela junção da nação como um todo, por meio da união de todos os indivíduos que a formam.<sup>118</sup>

Mais do que isso, a nação era indivisível. Seria o completo conjunto de pessoas que a formariam, ou seja: “um corpo de associados que vivem sob uma lei comum e representados pela mesma legislatura”.<sup>119</sup>

Portanto, se a soberania decorre da nação, e esta mostra-se indivisível, não há que se falar em aferir a vontade individualmente considerada dos cidadãos. Todos estes deveriam ser capazes de fazerem-se representar, embora não significando que a vontade daqueles deva ser considerada pessoalmente.

E já que se tornaria impossível uma grande nação reunir-se para deliberar sobre questões políticas, mostra-se imperioso permitir-se que somente os representantes o façam, por uma questão principalmente técnica.<sup>120</sup>

Em mesmo sentido, Carré de Malberg – citando discurso de Sieyès na Assembleia Constituinte de 7 de setembro de 1789, aludiu também que: “a nação é um corpo unificado que não admite desmembramentos, e neste corpo total e indivisível reside exclusivamente a soberania. Portanto, a vontade geral, que constitui a expressão da soberania, não pode ser a soma de vontades particulares, que emanaram de cada um dos redutos eleitorais (...) Pois a vontade geral não depende das vontades particulares, mas é superior a eles e se lhes impõe. E esta vontade geral se manifesta na votação do conjunto de deputados”.<sup>121</sup>

De mais a mais, o segundo argumento do discurso de Sieyès reside em ponto similar ao que havia sido levantado por Montesquieu a respeito da capacidade de o povo governar por si mesmo. Neste caso, levados,

<sup>118</sup> VILLENA, Francisco Astarloa. **La Iniciativa Popular En España**. Ob. Cit., 2003, p. 274.

<sup>119</sup> Veja-se: SIEYES, Emmanuel Joseph. **O que é o Terceiro Estado?** <http://olibat.com.br/documentos/O%20QUE%20E%20O%20TERCEIRO%20ESTADO%20Sieyes.pdf>

<sup>120</sup> “Uma grande nação não pode reunir-se, é mister que confie a representantes extraordinários os poderes necessários nessas ocasiões”. Ibidem.

<sup>121</sup> MALBERG, R. Carré de. **Teoria general del Estado**. México. D.F., Fondo de Cultura Económica, México: 1948, p.962.

sobremaneira, pela falta de instrução, assim como pela ausência de tempo de muitos para se dedicarem ao múnus do ato de governar, tornar-se-ia, de suma importância, nomearem representantes eruditos aos quais os demais concidadãos, dever-se-iam submeter-se a eles.<sup>122</sup>

Deste modo, tendo como base tais construções teóricas, surge, definitivamente, **o mandado representativo**.<sup>123</sup> Embora o primeiro nada tem haver como o denominado mandado imperativo, com o qual, dentre muito, José Afonso da Silva, teceria a seguinte distinção: “o mandato se diz político-representativo, porque constitui uma situação jurídico-política com base na qual alguém, designado por via eleitoral, desempenha uma função política na democracia representativa. É denominado mandato representativo para distinguir-se do mandato de direito privado e do mandato imperativo. (...) o representante não fica vinculado aos representados, por não se tratar de uma relação contratual; é geral, livre, irrevogável, em princípio e não comporta ratificação dos atos do mandatário”.<sup>124</sup>

---

<sup>122</sup> “Grande parte de nossos concidadãos não tem bastante instrução nem bastantes momentos de ócio para querer ocupar-se diretamente das leis que hão de governar a França; seu parecer é, pois, de se nomearem representantes. E posto que é o parecer do maior número, os homens esclarecidos, assim como os demais, devem submeter-se a ele”. Ibidem, p. 962.

<sup>123</sup> Havendo apenas representação fiel, caso haja a possibilidade do representante exercer o seu juízo de valor nas tomadas de suas decisões, segundo o que prega: PITKIN, Hanna F. **El Concepto de Representación**. (trad. Ricardo Montoro Romero), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid: 1985, p. 164.

<sup>124</sup> Cfr. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo, SP: Malheiros, 2005, p.123.

#### 4.2.2 “Democracia” ou “governo” representativo?

As transformações ideológicas até aqui expostas dão conta de explicar como o mandato imperativo gradativamente foi substituído pelo mandato representativo. Este, como visto, não comporta qualquer controle sobre o representante, sendo o mesmo livre para expressar suas opiniões e decidir como bem entender adequado politicamente.

Resta, entretanto, uma questão a ser colocada: se democracia é governo do povo, em que momento um governo exercido por apenas uma parte deste (os representantes) passou a ser encarado como democrático?

Com efeito, no momento histórico aqui analisado, não havia qualquer correspondência entre as duas concepções. Uma parte do discurso de Sieyès na Assembleia Legislativa é esclarecedora sobre esse ponto, a dizer que: “se ditadas as vontades, o Estado já não seria representativo, mas democrático”.<sup>125</sup>

É de ver-se que na época, a democracia era vista como um regime em que o próprio povo governava, sendo legislador, enquanto no governo representativo, que não era visto como uma categoria de democracia, os cidadãos apenas elegiam os governantes. Corroborando com esta posição, o próprio Sieyès<sup>126</sup> declarou que: “em um país que não seja democrático o povo não deve falar nem agir, senão através de seus representantes”.<sup>127</sup>

Montesquieu também deixa evidente a diferenciação em diversos trechos de seu “Do Espírito das Leis”, esclarecendo, por exemplo, que: “a democracia e a aristocracia não são dois estados livres por natureza. A liberdade política só se encontra nos governos moderados”.<sup>128</sup>

Semelhante também é a opinião de Antonio Torres del Moral ao suscitar que: “a liberdade política, por conseguinte, só se dá no Estado representativo, que não é para Montesquieu nem democracia nem aristocracia

<sup>125</sup> Ibidem, p. 962.

<sup>126</sup> O pensamento de Sieyès sobre representação, referindo-se que o corpo político representa o poder transferido dos indivíduos, é aquele por sua vez atuará em prol de um interesse nacional. Cfr. CLAVREUL, Colette. **Sieyès et el Genèse de la Représentation Moderne**. Revue Française de Théorie Juridique. 6, Puf, Paris: 1987, p. 50.

<sup>127</sup> Ob. Cit. SIEYES, Emmanuel Joseph, **O que é o Terceiro Estado?**. <http://olibat.com.br/documentos/O%20QUE%20E%20O%20TERCEIRO%20ESTADO%20Sieyes.pdf>

<sup>128</sup> MONTESQUIEU, De . **l'Esprit des Lois**. Édition établie par Laurent Versini, Gallimard, Paris: 1995, p. 325.

propriamente falando”.<sup>129</sup>

Logo, até aqui, democracia significa apenas democracia direta.<sup>130</sup>

É de ver-se que o autor prossegue demonstrando a resposta para o fato de acabarmos referindo-nos a uma “democracia representativa”, ainda que democracia e representação fossem considerados conceitos bastante distintos em momentos anteriores.<sup>131</sup>

Como citado por Moral, o sucesso dessa mudança semântica foi tamanho que, hoje, quase não se fala em outra forma de “democracia” que não leve em consideração a existência de representantes tomando as principais decisões. Além disso, há um certo efeito anestésico nesse conceito, que falsamente conduz o eleitor à ideia de que já participou de todo o processo político simplesmente por votar.

#### 4.3 Críticas

Como exposto, é patente a contradição existente entre democracia e representação. Se democracia é governo do povo, pelo povo e para o povo, é necessário que haja alguma aproximação entre este e as decisões políticas adotadas dentro de um Estado democrático, seja pelo fato de o titular do poder tomar a decisão ou por ser o alvo da tomada.

Os regimes representativos, por sua vez, são rodeados de problemas ou mesmo simples características que impedem sobremaneira a existência de

---

<sup>129</sup> Ob. Cit., TORRES DEL MORAL, Antonio. **Democracia y representacion em los orígenes del estado constitucional**. 1975, p.157.

<sup>130</sup> “Não era democracia que Montesquieu, D’Holbach, De Lolme, Sieyes e Condorcet estavam postulando. Porque democracia era entendida como autogoverno direto pelo povo e, como tal, um sistema para ser evitado a todo custo. E o único pensador que poderia ser descrito como definitivamente democrático, Rousseau, postulava precisamente isso: junto com a democracia e de fato como necessário para ela, precisa haver um mandato “imperativo” como um contraponto ao “representativo”. Cfr. Ob. Cit., TORRES DEL MORAL, Antonio. **Democracia y representacion em los orígenes del estado constitucional**. 1975, p 211.

<sup>131</sup> “a) Primeiro, as expressões “povo” e “nação”, que tinham sido sinônimas, foram finalmente diferenciadas, de maneira que soberania nacional não necessariamente implicaria em sufrágio universal, mas apenas baseada no censo. Dessa forma era possível continuar falando de soberania nacional e representantes da nação fazendo uso do significado equívoco dado ao termo “nação”, que parece aludir à inteira comunidade política, mas que de fato se refere somente a uma pequena parte dela. (...) b) Segundo, a modificação semântica equívoca acima mencionada levou à designação de qualquer governo representativo como uma democracia, baseando-se no fato de que aqueles que governavam eram representantes da nação. Dessa forma os ouvidos do povo foram acalmados enquanto sua participação na vida política estava muito longe de ser uma realidade. Ibidem, p. 211.

identidade entre a população em geral e as diretrizes das instituições públicas que dirigem uma comunidade, não importando se em nível municipal, estadual, nacional ou mesmo internacional.<sup>132</sup>

A característica mais amplamente debatida desses regimes – o mandato representativo – define com excelência os motivos para tal distanciamento. Em primeiro lugar, não é necessário que haja correspondência entre a vontade do eleitor e a do eleito. Via de regra, o último será livre para manifestar-se e decidir como bem queira, desde que respeite as normas gerais estabelecidas constitucionalmente para o exercício do cargo.<sup>133</sup>

Com efeito, os fundamentos teóricos da democracia indireta sustentam-se em presunções ou mesmo em questões limitativas que vão desde a impossibilidade até mesmo da incapacidade do povo para decidir, de maneira direta, sobre questões políticas.<sup>134</sup>

Por outro lado, tal afirmação parece adentrar numa cena de contraposição. Ora, dizer que o povo não é preparado para decidir sobre questões políticas seria o mesmo que se levantar a hipótese de que a democracia é um regime inapropriado para a direção de um Estado. Não obstante, o regime representativo clamar para si um suposto caráter “democrático” (ainda que baseando sua existência, em parte, na incapacidade do povo) simplesmente por considerar a participação da população na eleição

---

<sup>132</sup> Percebe-se que “(...) parece haver um consenso de que o sistema representativo não dá conta de, por si só, aprofundar a democracia e, por isso, propugna-se pela necessidade de aumentar a presença da sociedade civil em formas alternativas de representação, principalmente através da criação de espaços em que ela possa se manifestar.” MOURA, Joana Tereza Vaz de. **Dilemas da democracia: a representação política nos novos espaços de participação**. Revista Ideas, v. 3, n. 2, jul./dez., 2009, p.172.

<sup>133</sup> Entretanto, na prática, há diversas críticas a atuação dos representantes, veja-se: “Autonormação de privilégios que não é, seguramente, uma forma de promover a responsividade (*responsiveness*), ou seja, uma “governança em sintonia... com as aspirações dos cidadãos”. In. LOUREIRO, João Carlos. **Adeus ao Estado social? A segurança social entre o crocodilo da economia e a medusa da ideologia dos “direitos adquiridos”**. Wolters Kluwer. Coimbra Editora, Coimbra: 2010, p. 21.

<sup>134</sup> Assim afirma Soares que: “(...) nossa época tem uma grande complexidade para a tomada da decisão política, pelas matérias, muitas vezes técnicas, pelos interesses envolvidos, com constante necessidade de tomada de decisão e sobre assuntos diversificados; tem o sufrágio universal com um conjunto infundável de pessoas, o que inviabiliza uma discussão ampla com a participação de todos; e, por fim, percebemos que **nem todas as pessoas capazes de participar do processo político têm conhecimento, ou mesmo discernimento, para decidir questões políticas**, pois isto demanda tempo, e nem todos dedicam seu tempo livre a pensar sobre questões políticas” . Cfr. Ob. Cit., SOARES, Marcos Antonio Striquer. **O Plebiscito, o Referendo e o Exercício do Poder**. 1998, p. 45.

dos governantes.<sup>135</sup>

Por tal motivo Canotilho chega a dizer que “a democracia pode ser entendida fundamentalmente como técnica de selecção e destituição pacífica de dirigentes”, citando a conclusiva “**fórmula de Popper**”: “A democracia nunca foi a soberania do povo, não o pode ser, não o deve ser”.<sup>136</sup>

Em outras palavras, a fórmula de Popper é o resumo do pensamento que estrutura a representação em nossos dias, ou seja: democracia significa apenas limitação legal de poderes, escolha e destituição pacífica de dirigentes, não envolvendo participação popular na elaboração de leis e diretrizes políticas.

Fica evidente, assim, a contradição presente no próprio discurso que sustenta a democracia indireta: é democracia, mas não é; a vontade popular está presente, mas não está; o povo é importante, mas não é.

O absurdo aqui reside não apenas na contradição, mas exatamente no oportunismo deste discurso.<sup>137</sup>

Tal pensamento tem uma base teórica extremamente bem definida no raciocínio de Sieyès, já aqui exposto.<sup>138</sup>

Entretanto, Sieyès não definia o regime representativo como democrático, fazendo uma clara distinção entre os dois sistemas.

É inevitável, dessa forma, que em determinados momentos históricos nos deparemos com crises de legitimidade de um sistema democrático que ainda se apresenta em construção. Se a base do regime está na participação do povo na elaboração das leis que ele mesmo terá de cumprir, o fundamental é exatamente que haja tal participação, e não a exclusão deliberada do povo do

---

<sup>135</sup> A eleição é aqui definida como a expressão dos votos por uma pluralidade de pessoas. Cfr. CAETANO, Marcello. **Manual de Ciência política e Direito Constitucional**. Tomo I. 6ª edição, Revista e ampliada por Miguel Galvão Teles, Almedina, Coimbra: 2003, p. 239.

<sup>136</sup> Cfr. Ob. Cit., CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 2003, p. 291.

<sup>137</sup> “A representação “política” tende a “educar” – isto é, a deseducar – as pessoas na convicção de que elas não poderiam gerir os problemas da sociedade, que existe uma categoria especial de homens dotados da capacidade específica de “governar”. Cfr. CASTORIADIS, Cornelius. **A fonte húngara. In: Socialismo ou Barbárie. O conteúdo do socialismo**. Brasiliense, São Paulo: Brasiliense, 1983, p. 49.

<sup>138</sup> Citado por Carré de Malberg: “Grande parte de nossos concidadãos não tem bastante instrução nem bastantes momentos de ócio para querer ocupar-se diretamente das leis que hão de governar a França; seu parecer é, pois, de se nomearem representantes. E posto que é o parecer do maior número, os homes esclarecidos, assim como os demais, devem submeter-se a ele”. Cfr. MALBERG, R. Carré de. **Teoria general del Estado**. México. D.F., Fondo de Cultura Económica, México: 1948, p. 962.



processo político.

José Álvaro Moisés argumenta, nesse contexto, que essa situação gera “bloqueios poderosos a um aprofundamento de democratização”, principalmente porque o preço que o eleitor paga para “formar o órgão legislativo” é exatamente manter-se distanciado da discussão política por este perpetrada.<sup>139</sup>

O processo de afastamento deliberado do povo das questões políticas, portanto, é passível de originar, além de uma inevitável oligarquização do poder, um verdadeiro fenômeno de apatia política.

Concluir definitivamente acerca da possibilidade de o povo decidir acertadamente no âmbito da política seria uma investigação que exigiria a elaboração de outra tese, não sendo este, especificamente, nosso objetivo.

O que se quer demonstrar aqui é exatamente que o mesmo discurso que classifica a democracia como um regime extremamente popular é aquele que exclui do povo sua capacidade de participação, originando, em nossos dias, verdadeiras crises de legitimidade no sistema de representação.

Entretanto, não apenas as contradições teóricas do sistema<sup>140</sup> levam a essa consequência. Na prática, o sistema representativo de cada país toma nuances que permitem a oligarquização do poder de maneira ainda mais drástica do que parece ser a teoria.<sup>141</sup>

Tomando como exemplo o caso brasileiro, são tantas as distorções políticas existentes no sistema representativo que a sua exposição e análise demandariam imenso trabalho. Como simples exemplificação, vide o quociente

---

<sup>139</sup> “(...) se é certo que aos representados cabe outorgar ampla legitimidade no sistema político ao preço de se manterem, por definição longe de qualquer acesso aos seus núcleos de decisão, aos representantes permite-se falar e decidir em nome de todos, com enormes poderes para deliberar sobre as questões públicas relevantes, sem que tenham necessidade de consultar seus eleitores e permanecendo, portanto, quase completamente fora do alcance de qualquer sistema mais efetivo de controle social da sua ação”. Cfr. Ob. Cit, MOISÉS, José Álvaro. **Cidadania e Participação. Ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição**. 1990, p. 36.

<sup>140</sup> A Alemanha apresenta seu próprio sistema eleitoral, que por sua vez traz consigo suas peculiaridades. Veja-se: Urbano, Maria Benedita. **O sistema eleitoral da República Federal da Alemanha**. Boletim da Faculdade de Direito, Vol. LXXIV, Coimbra: 1998, ps. 605-614.

<sup>141</sup> Partindo do conteúdo semântico do termo oligarquia, vemos perfeitamente a ilustração dos acontecimentos descritos, pois “o governo representativo foi instituído levando-se em consideração que os representantes eleitos deveriam ser cidadãos dotados de alguma distinção, deveriam ser socialmente diferentes daqueles que os elegiam”. Cfr. MANIN, Bernard. **The Principles of Representative Government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 94.

eleitoral e o quociente partidário.

A justificativa dos quocientes está justamente numa suposta representação mais adequada dos interesses da população: o objetivo é fazer com que os representantes não sejam indivíduos, mas partidos. Dessa forma, a porcentagem de membros de um partido na assembleia deve ser igual à porcentagem de votos que o partido obteve na eleição.

Se um partido recebeu, por exemplo, 15% dos votos, o número de cadeiras ocupadas pelos seus membros deve ser exatamente correspondente a 15% das vagas existentes.

O quociente eleitoral é obtido a partir da divisão do número de votos válidos pela quantidade de cadeiras. Se um estado possui, por exemplo, 10 vagas para deputado e 1 milhão de votos válidos, o quociente será de 100 mil, ou seja: 1 milhão dividido por 10.

Assim sendo, se um partido obtém, nas eleições desse estado, 200 mil votos, somados todos os votos dados a seus membros, deverá eleger, portanto, dois deputados (200 mil, que seria o número de votos, é o dobro de 100 mil, que foi o quociente obtido), mesmo que um deles tenha tido um número de votos que não o garantiria uma vaga na assembleia, se fossem considerados os votos individuais.

Dessa forma, ainda que um desses deputados fique, por exemplo, em 12º lugar nas eleições (via de regra, não logrando posicionar-se entre as 10 vagas existentes), seria eleito, já que este fez parte de um partido que possui quociente eleitoral suficiente para elegê-lo.

Em um contexto político que conte com partidos com posicionamentos bem definidos e efetiva fidelidade partidária, a medida é interessante, permitindo que os eleitores elejam não uma pessoa, mas uma ideia, uma postura política comum ao partido.

Entretanto, no Brasil – além de contar-se com a existência de uma chamada “infidelidade” partidária (problema em parte resolvido com as reformas dos últimos anos) – é de considerar-se uma forte descaracterização dos partidos, com ideias que se confundem e contradizem-se, muitas vezes por interesses escusos. Daí de colher-se algumas contraposições no que tange análise sobre

o quociente.

Uma delas residiria na coligação dos partidos cuja ideologia são diametralmente opostas entre si. Da mesma forma, há também uma disfunção no sentido dessas coligações, de maneira que a mesma junção que é feita em nível nacional, não necessariamente será obrigada a refletir-se nos estados e municípios. Contradições absurdas se houvesse, de fato, alguma coerência nos programas políticos da maioria dos partidos.

Dessa forma, o quociente deixa de ser um instrumento de promoção de ideias e de posicionamentos políticos para se tornar uma simples maneira de favorecer os maiores partidos: são os que recebem mais votos e, conseqüentemente, elegem mais membros para as cadeiras existentes, ainda que não haja uma correlação entre a escolha dos eleitores e a distribuição das vagas.<sup>142</sup>

Esses problemas, quando acompanhados de insatisfações econômicas, sociais, políticas ou de qualquer outra sorte que possa ser relacionada às competências constitucionais dos representantes, leva, inevitavelmente, ao descrédito social em relação a seus eleitos.

Não por acaso o que se deseja estudar aqui são os meios de promoção da participação popular na tomada de decisão em um regime que se caracterize como democrático. A existência de um regime como esse, e principalmente o seu funcionamento efetivamente democrático, passa, inevitavelmente, pela participação do povo; de outra forma, não pode ser caracterizado como uma democracia.

#### 4.4 Necessidade de aperfeiçoamento

Logicamente, não há apenas problemas no sistema representativo. Este, apesar de manter o povo distanciado das decisões políticas, é o único meio

---

<sup>142</sup> Assim: "O problema deste sistema é que ele não assegura a proporcionalidade, na medida em que as cadeiras que são alocadas aos partidos não são necessariamente proporcionais aos votos que obtiveram: há um viés a favor dos grandes partidos contra os pequenos. Isso se deve ao fato de que os partidos menores (aqueles que não atingiram o quociente eleitoral) são também excluídos da distribuição das sobras". Cfr. Ob. Cit, MOISÉS, José Álvaro. **Cidadania e Participação. Ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição.** 1990, p. 36.

viável, como já exposto, para se lidar com as situações cotidianas que envolvem o campo político em nosso tempo.

Com efeito, não há como pensar política em nossos dias sem a existência de um corpo especialmente dedicado à decisão, com condições viáveis de envolvimento na condução política de uma comunidade, principalmente por conta da impossibilidade de o povo, como um todo, reunir-se com frequência para deliberar sobre questões que exigem debate ou até mesmo urgência.

Além disso, o sistema representativo tem a vantagem, ao menos em teoria, de fazer com que sejam consideradas as minorias. Estas, num sistema de democracia direta, estão fadadas a constantes derrotas, visto que o mesmo obviamente baseia-se na regra da maioria.

Entretanto, num regime de representação, as minorias têm a possibilidade de tornar-se maioria, através de mecanismos que permitem o respeito à heterogeneidade, especialmente pela atuação de seus representantes legitimados através de uma escolha eleitoral.<sup>143</sup>

Ademais, parece de fato inconcebível, no estágio de desenvolvimento atual, que haja qualquer espécie de retorno a uma democracia direta, por inviabilidades acima de tudo técnicas.

O que interessa, portanto, não é a dissolução da representação, mas, muito ao contrário, o seu aperfeiçoamento dentro das condições de sistemas verdadeiramente representativos.

Nesse viés, a elaboração e o reforço de formas de participação popular que permitam o aferimento da vontade do povo devem constituir o principal esforço das sociedades ditas democráticas em nosso tempo.<sup>144</sup>

Não se trata, portanto, de ver o regime representativo como vilão ou como causador de todos os males políticos existentes. Esse mesmo regime, por

---

<sup>143</sup> Veja-se: CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Direito Parlamentar e Direito Eleitoral**. São Paulo: Manole, 2004, p. 74. (...) “em panoramas democráticos as eleições competitivas aparecem em cenário político decisional fonte de legitimidade dos governantes, concorrendo para assegurar a constituição de corpos representativos, de sua parte, qualificados pela legitimação do voto popular. Demais disso, atuam como instrumento para, por um turno, promover o controle governamental e, por outro, expressar a confiança nos candidatos eleitos”.

<sup>144</sup> Sendo desta feita a inclusão política dos cidadãos um contributo para o ideal democrático. Ver: RAVAZZI, Stefania. **L’Inclusione Politica: I Modelli, Gli Estiti, le Demande Ancora Aperte**. Rivista Italiana di Scienza Politica. Anno XXXVI, n. 2, Bologna: agosto de 2006, ps. 259-282.

sinal, como dito, proporciona vantagens que a democracia direta sequer lograria alcançar às custas de muito aperfeiçoamento.

O que importa notar, portanto, são as limitações e as impossibilidades desse sistema, o que exige a incorporação, dentro de suas atividades, de métodos que convoquem a participação do povo.

É dessa tentativa que advêm as chamadas democracias semidiretas, com a inclusão de ferramentas que permitem ao titular do poder numa democracia expressar-se sem total dependência de representantes que nem sequer estão necessariamente vinculados ao respeito a sua vontade.

Cabe, portanto, estudar o que significa construir uma democracia nesses moldes, e estudar os meios de desenvolvimento possíveis dessas formas de participação tão apreciadas modernamente.

## 5 – DEMOCRACIA SEMIDIRETA

Como visto, são diversas as distorções que se impõem propriamente; as deformidades com que se debate em uma democracia num regime representativo, especialmente no que tange à concretização de seu caráter efetivamente popular (governo do povo). Por outro lado, não podem ser esquecidas as virtudes do regime de representação, muito menos desconsideradas as dificuldades técnicas em torno da viabilização de democracias totalmente diretas em nossos dias.

Por esses motivos, nada mais natural do que o desenvolvimento de sistemas democráticos que objetivam a construção de um regime híbrido, capaz de assimilar as características positivas dos dois modelos externos ou dos dois modelos puros, mantendo-se a representação sem a exclusão de possibilidades de participação daquele considerado como titular do poder democrático: o povo.

Democracia semidireta, portanto, consiste justamente no tipo de regime democrático que busca a manutenção do mandato representativo cumulado com formas de consideração da vontade popular na formação do ordenamento jurídico e das diretrizes políticas de uma comunidade. Dessa

forma, “é, portanto, uma tentativa de aproximar o povo do poder”.<sup>145</sup>

Se a democracia direta consiste na tomada de decisões diretamente pelos cidadãos e a indireta na escolha de representantes para que o façam, a democracia semidireta é o regime situado exatamente no meio termo entre as duas posições. Ao mesmo tempo que se preserva o mandato representativo, com muitas de suas características usuais, também se inclui o povo diretamente no exercício do poder, através de mecanismos específicos.<sup>146</sup>

A constituição de um Estado em torno de uma democracia semidireta permite, dessa forma, a concretização de uma democracia mais bem caracterizada como tal. Isso porque qualquer forma democrática exige, em algum nível, a participação popular, ainda que somente na escolha daqueles que ocuparão os cargos de natureza política.

Assim, permitir a participação do povo em outros processos de tomada de decisão que não o da formação dos órgãos de exercício do poder inevitavelmente conduz um Estado à solidificação do princípio democrático, efetivamente incluindo a população no processo de exercício do poder.<sup>147</sup>

Corroborando este pensamento, vide, como exemplo, o que se dispõe nos artigos 10º e 109º da Constituição Portuguesa de 1976:

Artigo 10º

Sufrágio universal e partidos políticos

O povo exerce o poder político através do sufrágio universal, igual, directo, secreto e periódico, do referendo e das demais formas previstas na

<sup>145</sup> SOARES, Marcos Antonio Striquer. **O Plebiscito, o Referendo e o Exercício do Poder**. Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, Editor: Celso Bastos. São Paulo: 1998, p. 52.

<sup>146</sup> “A democracia semidireta, empregada em diversos Estados, apresenta um aspecto intermediário, uma legítima posição de meio termo, relativamente às precedentes, podendo ser definida como a modalidade em que o povo, apesar de governado pelos seus representantes, tem o direito de intervir diretamente, em momentos decisivos, na elaboração definitiva da lei e no funcionamento de órgãos estatais”. Cfr. MENEZES, Anderson de. **Teoria geral do Estado**, 4. Ed., Forense, Rio de Janeiro: 1984, p. 284.

<sup>147</sup> Veja-se: “Quando um povo começa a mexer no censo eleitoral, podemos prever que, num prazo mais ou menos longo, conseguirá a fazê-lo desaparecer por completo. Esta é uma das regras mais invariáveis que regem as sociedades. À medida que se recua nas limitações impostas aos direitos eleitorais, faz-se sentir a necessidade de levá-los ainda mais longe, pois, após cada nova concessão, as forças da democracia aumentam e as exigências crescem com o seu novo poder. A ambição daqueles que não estão incluídos no censo exalta-se proporcionalmente ao grande número daqueles que dele beneficiam. A excepção torna-se finalmente a regra; as concessões sucedem-se continuamente e só se pára quando se chega ao sufrágio universal.” Cfr. Ob. Cit., TOCQUEVILLE, Alexis. **Da democracia na América. Principia, Publicações universitárias e científicas**. 2001, p. 97.



Constituição.

Artigo 109º

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.

Pode-se dizer, portanto, e este é um ponto de grande importância, que a democracia semidireta deixa subentendida a ideia de que o povo fará parte da governação do Estado. Não concede, assim, apenas um meio de fiscalização ou controle, mas de efetivo exercício do poder.

O foco na participação, aqui, é direto, com consulta realizada à população sem qualquer intermediário. É de sua vontade que advém, após a consulta, um resultado jurídico-político específico: “As manifestações do povo por tais institutos deverão ser respeitadas por aqueles que exercem o poder, não são meras sugestões, mas decisões que interferem diretamente na competência das autoridades públicas, com consequências jurídicas”.<sup>148</sup>

Os mecanismos de consulta, por sua vez, são variados e não apenas podem, mas devem contar com a criatividade e capacidade de adaptação de diferentes sociedades para sua elaboração.

Tais mecanismos permitem, assim, tradicionalmente, que a população diretamente proponha medidas legislativas, confirme ou desconfirme opções políticas, seja consultada sobre situações já firmadas ou até mesmo revogue mandatos de representação.

A incorporação à engrenagem representativa de mecanismos como esses, evidentemente, constitui um avanço democrático. A movimentação da população em torno de tais fenômenos democráticos acaba não somente por permitir sua participação em decisões políticas, mas também fomenta a própria consciência sobre a relevância da discussão política e da não-alienação política

---

<sup>148</sup> Ob. Cit., SOARES, Marcos Antonio Striquer. **O Plebiscito, o Referendo e o Exercício do Poder**. 1998, p.53.

numa sociedade.

Mais do que isso, a reiteração de práticas democráticas dessa estirpe é o mais eficiente meio de promoção da interação popular em todos os níveis, não sendo difícil notar a comoção e o envolvimento que plebiscitos ou referendos causam em Estados pouco afeitos a sua realização.

Essa aproximação do povo às esferas de decisão constitui poderoso meio de legitimação dos representantes e das normas jurídicas vigentes num Estado, quando submetidos a sua apreciação, originando não apenas uma democracia formal, mas, acima de tudo, substancial, com fins jurídicos, políticos e sociais bem definidos democraticamente.

Santos alerta, contudo, para as vulnerabilidades de tal sistema. Não raramente as demandas sociais colocadas em questão através de institutos e mecanismos de participação direta são contestados e desmobilizados por elites políticas: Efetivamente, assevera o autor que, “por combaterem interesses e concepções hegemônicas, estes processos são muitas vezes combatidos frontalmente ou descaracterizados por via da cooptação ou da integração. Nisto reside a vulnerabilidade e ambiguidade da participação”.<sup>149</sup>

Portanto, apesar de excelentes propulsores da conscientização e mobilização popular, tais institutos de participação das massas não devem ser encarados como únicas formas de movimentação da sociedade em torno de discussões sobre a agenda e as decisões políticas de um Estado.

Nesse contexto, é imprescindível que, antes mesmo do desenvolvimento de novos institutos oficiais de participação, dê-se a proliferação, nos Estados modernos, da cultura da participação.

Imprescindível, assim, a análise do conceito de democracia deliberativa,<sup>150</sup> ideia essencial para a formulação e propagação da deliberação a ser estimulada numa comunidade voltada à discussão e decisão popular.

---

<sup>149</sup> Cfr. Ob. Cit. SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2003, p. 52.

<sup>150</sup> Tema bastante discutido e vivido já em diversos países como França, Canadá, Estados Unidos e também o Brasil, “A democracia deliberativa e a democracia participativa são idéias muito em voga hoje em França, bem como no Canadá, os Estados Unidos, assim como no Brasil”. Cfr. BOUVIER, Alban. **Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative**. <http://ress.revues.org/82>.

## 6 – DEMOCRACIA DELIBERATIVA OU DISCURSIVA

### 6.1 Definição

Diante da crise da representatividade democrática, a perspectiva do retorno à democracia “ateniense” (democracia direta), inclusive com inserções deliberativas, as quais buscam levar os grupos sociais a perfazerem suas próprias escolhas políticas, em meio a uma troca pública, em que as opiniões dos cidadãos são analisadas com o fim de encontrar-se o melhor argumento a ser seguido, não necessariamente aquele que possui o maior número de seguidores, emergiu com melhor segurança doutrinária apenas na década de 80.<sup>151</sup>

Na atualidade, tem-se a democracia deliberativa ou discursiva,<sup>152</sup> como um modelo democrático em que as decisões políticas são constantemente precedidas de amplo debate e deliberação por todos os setores da sociedade interessados, permitindo a participação, ainda que indireta, da população.<sup>153</sup>

Entretanto, frise-se que um regime como esse pode ser, até mesmo,

---

<sup>151</sup> Veja-se: “Com efeito, é em Aristóteles que encontramos o primeiro grande apologista do valor da deliberação em política. No entender do estagirita, é a capacidade para aduzir argumentos, “para tornar claro o útil e o prejudicial e, por conseguinte, o justo e o injusto” (Aristóteles, 1992, §1253a), que confere aos seres humanos o seu caráter distintamente político. Por conseguinte, é através da deliberação pública com vista à justiça – noutras palavras, é através do envolvimento dos cidadãos na discussão e justificação pública da orientação futura da sua ação enquanto comunidade – que, para Aristóteles, o homem se faz homem, e a comunidade política se faz mais do que mera soma ou agregado de partes. Apesar dessa longínqua raiz aristotélica, o revivalismo recente do paradigma democrático deliberativo data apenas da década de 1980 (Habermas, 1985, 1996; Elster, 1986; Cohen, 1986, 1989; Manin, 1987), e tem por pano de fundo o crescendo de críticas teóricas à democracia liberal representativa (cuja suposta “crise” marcava, então, como agora, a agenda política), além do insistente apelo à recuperação da dimensão participativa da política (ainda que a relação entre deliberação e ativismo político esteja, ainda hoje, longe de ser pacífica).” Cfr. VIEIRA, Mônica Brito e SILVA, Filipe Carreira da. **Democracia deliberativa hoje: desafios e perspectivas**. Revista Brasileira de Ciência Política, no10. Brasília, janeiro - abril de 2013, p. 151.

<sup>152</sup> “Nas últimas décadas, há uma discussão crescente a respeito de formas de democracia que privilegiem a soberania popular. Busca-se superar a idéia de que o cidadão ordinário, não-organizado, seja apático ou que não tenha capacidade de intervir de maneira qualificada no sistema político. Essas correntes tratam do ideal de democracias mais participativas e, especialmente, mais deliberativas.”Cfr. SAMPAIO, Rafael Cardoso; MAIA, Rousiley Celi Moreira; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Participação e deliberação na internet: Um estudo de caso do Orçamento. Participativo Digital de Belo Horizonte**. Opin. Publica vol.16, no.2, Nov, Campinas: 2010. [http://www.scielo.br/scielo.php?Script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762010000200007](http://www.scielo.br/scielo.php?Script=sci_arttext&pid=S0104-62762010000200007)

<sup>153</sup> “A deliberação seria, assim, a busca, através de práticas discursivas, da “melhor solução”, ou ainda, daquela mais válida, justa e verdadeira. Ela propõe trazer à tona modos de lidar com conflitos que, de outra forma, dificilmente encontrariam solução. Os processos de formação da opinião e da deliberação influenciam as preferências dos participantes, pois

uma democracia indireta (em que a palavra final na tomada de decisão é, inevitavelmente, dos representantes, sem a possibilidade de institutos que confirmam ao povo o direito de decidir sem intermediários), desde que ampliado e estimulado o debate social acerca de questões fundamentais a serem decididas pelos representantes.<sup>154-155</sup>

Há também aqueles, como Amy Gutmann e Dennis Thompson, que definem democracia deliberativa como o regime em que há “a necessidade de justificar as decisões feitas por cidadãos e seus representantes”. Assim, “espera-se que ambos justifiquem as leis que impõem um ao outro. Numa democracia, líderes devem dar razões para suas decisões e responder às razões que os cidadãos dão em retorno”.<sup>156</sup> Entretanto, não são todas as decisões que carecem de deliberação.

Sob esse ponto de vista, não necessariamente deve ocorrer a deliberação antes da decisão, mas principalmente a discussão sobre a mesma, colocando-se mais ênfase na configuração e premissas do debate do que sobre os resultados práticos diretos que advenham desse debate. “Sua primeira e mais importante característica então, é sua exigência de *justificação (reason-giving)*”.<sup>157</sup>

Nessa perspectiva os cidadãos não serão meros agentes passivos a serem governados, esses serão partes da sociedade e do governo, tendo

---

permitem filtrar os temas, as contribuições, as informações e os argumentos em disputa. Assim, idealmente, apenas as razões “válidas” conseguem atravessar os filtros de negociações e dos discursos racionais, ganhando importância para as tomadas de decisões.” Ibidem, s/n.

<sup>154</sup> O que se busca é uma ampla discussão sobre os temas propostos, sem que haja nenhuma obrigação vinculativa dos representantes, “– laquelle requiert, en effet, que les participants à la discussion ne se sentent pas absolument liés par leurs mandataires mais soient disposés à changer d’avis sous le coup des arguments échangés avec les autres délégués”. Cfr. Ob. Cit., BOUVIER, Alban. **Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative**. 2013. <http://ress.revues.org/82>

<sup>155</sup> “Sem abrir mão dos procedimentos próprios da organização do poder dessas sociedades – regra da maioria, eleições periódicas e divisão de poderes – a teoria democrática deliberativa afirma que o processo de decisão do governo tem de ser sustentado por meio da deliberação dos indivíduos racionais em fóruns amplos de debate e negociação. Essa deliberação não resulta de um processo agregativo das preferências fixas e individuais mas de um processo de comunicação, em espaços públicos, que antecede e auxilia a própria formação da vontade dos cidadãos”. Veja-se: FARIA, Cláudia Feres. **O que há de radical na teoria democrática contemporânea: análise do debate entre ativistas e deliberativos**. Rev. bras. Ci. Soc., Jun 2010, vol. 25, nº.73, ps.101-111. Ainda, sobre o princípio da maioria no regime democrático, ver: MIRANDA, Jorge. **Estudos de Direito Eleitoral**. Lex, Lisboa: 1995, p. 132.

<sup>156</sup> GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. **O que significa democracia deliberativa?** Revista Brasileira de Estudos Constitucionais. Ano 1, nº. 1, jan/mar, Belo Horizonte: 2007, p.19.

<sup>157</sup> Ibidem, p. 19.

participação nas decisões de forma direta ou representativa.

Essa forma de participação incita questionamentos e é incitado com outros por parte do governo através de exposição de motivos, com o escopo de justificar os conteúdos legislativos sobre os quais todos estão subjugados.

Os motivos devem materializar a expressão de respeito mútuo embasados na justificação. Assim, o papel que o cidadão desempenha ultrapassa o mero exercício do ato de votar alcançando-se a maioria, com o fim de ter seus interesses assegurados, ou por terem escolhido representantes que defendam seus interesses.<sup>158</sup>

Assim, mesmo as decisões de poder e expressões de vontade que são essenciais às escolhas democráticas necessitam ser justificadas pela razão.<sup>159</sup>

A segunda característica apresentada por Amy Gutmann e Dennis Thompson à democracia deliberativa, refere-se ao fato que os motivos que se apresentam na construção da justificação devem ser disponibilizados de forma acessível àqueles cidadãos que forem direcionadas tais motivações.

Deve-se, portanto, apresentar motivação plausível para que haja a imposição de determinada decisão sobre qualquer que seja o homem, gerando

---

<sup>158</sup> “A teoria democrática hegemônica afirma que tal poder deve ser organizado democraticamente através de instituições que intermediam a relação entre os interesses privados dos indivíduos e o próprio poder. A legitimidade do governo residiria na vontade desses indivíduos organizada pelo princípio da maioria, dado que a possibilidade da unanimidade lhe parece ser um ideal contrafactual nas sociedades modernas. Decisões legítimas, portanto, são construídas quando baseadas na vontade da maioria e não de todos. Com isso pretende-se não só legitimidade mas também eficiência no processo de tomada de decisão desses governos (Elster, 1986; Manin, 1987; Held, 1995). (...) em contraposição a essa teoria democrática, traçar de forma descritiva uma possibilidade de justificar e operacionalizar o ideal remoto da soberania popular — enquanto expressão da deliberação de todos — mediante o conceito de democracia deliberativa. Pressupõe-se com isso que a idéia de decisões *coletivas* sobre o exercício do poder é possível nas sociedades complexas e mais, necessária para a legitimidade dos governos democráticos. Sem abrir mão dos procedimentos próprios da organização do poder dessas sociedades – regra da maioria, eleições periódicas e divisão de poderes – a teoria democrática deliberativa afirma que o processo de decisão do governo tem de ser sustentado por meio da deliberação dos indivíduos racionais em fóruns amplos de debate e negociação. Essa deliberação não resulta de um processo agregativo das preferências fixas e individuais mas de um processo de comunicação, em espaços públicos, que antecede e auxilia a própria formação da vontade dos cidadãos.” Cfr. Ob. Cit., FARIA, Cláudia Feres. **Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman.** 2000. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010264452000000200004&lng=en&nr m=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264452000000200004&lng=en&nr m=iso)

<sup>159</sup> “Quando um primeiro motivo oferecido pelo governo para ir a guerra revela-se falso, ou, pior ainda, enganoso, então não só a justificativa do governo é questionada para ir a guerra é colocada em questão, mas também seu respeito pelos cidadãos”. GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. **O que significa democracia deliberativa?** Revista Brasileira de Estudos Constitucionais. Ano 1, nº. 1, jan/mar, Belo Horizonte: 2007, p. 20.

um reciprocidade que é reconhecida pelos autores como detentoras de dois sentidos: o modo da deliberação deve ser público e seu conteúdo da mesma forma.<sup>160</sup>

Por seguinte, a terceira característica materializa-se pelo fim de produzir decisões futuras que tenham um conteúdo vinculativo por um período temporal, o que deve influenciar as decisões que o governo tomará, ou que influencie como as futuras escolhas serão definidas.

A quarta e última característica da democracia deliberativa, apresentada pelos autores, traduz-se na dinamicidade do processo discursivo. “Embora a deliberação objetive um decisão justificável, ela não pressupõe que a decisão em mãos será de fato justificada, que uma justificativa dos dias de hoje irá satisfazer o futuro indefinido”.<sup>161</sup>

E neste caso, ainda que recentemente tenham-se várias formas de conceituação e/ou análise do ideal deliberativo, na antiguidade, Aristóteles – em sua obra “A República” – apresentava a democracia deliberativa fundada nas apresentações de discursões gerais, debates que em determinados momentos antagonizavam-se, já em outros alinhavam-se em um mesmo sentido, com o escopo de atingir a verdade prática.

Na compreensão aristotélica as decisões políticas devem ser pautadas pela prudência e a efetiva prática das coisas humanas. O autor compreende que a democracia deliberativa, materializa-se no diálogo entre os cidadãos que racionalmente discutiam e planeavam as ações e decisões futuras.<sup>162</sup>

Portanto e segundo a percepção teológica aristotélica, o homem – por

---

<sup>160</sup> “(...)Em primeiro lugar, a própria deliberação deve acontecer em público, não apenas na privacidade da mente de alguém.(...) Outro sentido em que os motivos devem ser públicos diz respeito ao seu conteúdo. Uma justificação deliberativa nem ao menos começa se aqueles aos quais ela é endereçada não conseguem compreender seu conteúdo essencial”. Ibidem, ps. 20-21.

<sup>161</sup> Ou seja: “Ela mantém aberta a possibilidade de um diálogo continuado, nos qual os cidadãos possam criticar decisões prévias e seguir em frente nas bases dessa crítica”. Ibidem. p. 22. Logo, após a definição das quatro características, definiram: “a democracia deliberativa como uma forma de governo na qual cidadãos livres e iguais ( e seus representantes) justificam suas decisões, em um processo no qual apresentam uns aos outros motivos que são mutuamente aceitos e geralmente acessíveis, com o objetivo de atingir conclusões que vinculem no presente todos os cidadãos, mas que possibilitam uma discussão futura”. Ibidem, p. 23.

<sup>162</sup> Assim, “a sabedoria prática relaciona-se com as coisas humanas, e coisas que podem ser objeto de deliberação; com efeito, dizemos que deliberar é acima de tudo a função do homem dotado de sabedoria prática, aliás, deliberar bem; no entanto ninguém delibera sobre coisas invariáveis, nem sobre coisas cujo fim não seja um bem que possa ser obtido pela ação.



ser um “animal cívico” – terá a democracia deliberativa como um instrumento de intermediação entre si e o alcance da realização de seus fins.<sup>163</sup>

Para alcançar os seus fins, deve o homem pautar-se pela prudência, ligada à efetivação de suas atitudes de forma prática, ou seja, deve buscar no diálogo com seus pares a oportunidade de concretizar a prática deliberativa, buscando sempre um futuro que traga o bem comum.<sup>164</sup>

O que convém, ainda, ser lembrado é que a democracia ateniense era exercida apenas por uma pequena parcela da população, tendo em vista que os cidadãos detentores do poder democrático era um número muito menor que o conteúdo populacional ateniense.

Em tempos medievos, por volta de 1489, o termo – deliberação – fora utilizado para definir uma discussão política em que determinado grupo de líderes travavam um seletivo debate. O que redundou nessa época na ligação do termo deliberação a representação política.<sup>165</sup>

“Alguns autores tem utilizado o termo com o significado de um processo no qual um ou mais agentes avaliam as razões envolvidas em uma determinada questão (Habermas, 1994; Cohen, 1989); outros autores utilizam o termo tendo em vista o momento no qual o processo de tomada de decisão

---

Delibera bem, no sentido absoluto da palavra, o homem que visa calculadamente ao que há de melhor para os homens, naquilo que é atingível pela ação”. ARISTÓTELES. **Ética a Nicômanos**. Tradução de Pietro Nassetti. 1a ed., São Paulo: Martin Claret, 2003, p 1141b. Ou ainda, “A deliberação consiste em combinar meios eficazes em vista de fins realizáveis. É assim, pois, que o futuro se abre para nós”. Veja-se: AUBENQUE, Pierre. **A Prudência em Aristóteles**. 1ª ed., São Paulo: Discurso Editorial, 2003, p.182.

<sup>163</sup> Veja-se, “O homem é um animal cívico, mais social do que as abelhas e os outros animais que vivem juntos. A natureza, que nada faz em vão, concedeu apenas a ele o dom da palavra, que não devemos confundir com os sons da voz. Estes são apenas a expressão de sensações agradáveis ou desagradáveis, de que os outros animais são, assim como nós, capazes. A natureza deu-lhes um órgão limitado a este único efeito; nós, porém, temos a mais, senão o conhecimento desenvolvido, pelo menos o sentimento obscuro do bem e do mal, do útil e do nocivo, do justo e do injusto, objetos para a manifestação dos quais nos foi principalmente dado o órgão da fala. Este comércio da palavra é o laço de toda sociedade doméstica e civil”. ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Roberto Leal Ferreira. Martins Fontes, 3.ª ed., São Paulo: 2006, p. 5.

<sup>164</sup> Sobre “à sabedoria prática, poderemos chegar à sua definição considerando as pessoas que são dotadas dessa virtude. Julga-se que seja característica de um homem dotado de sabedoria prática ser capaz de deliberar bem acerca do que é bom e conveniente para ele, não sob um aspecto particular (...), mas sobre espécies de coisas que contribuem para a vida boa de um modo. Isso fica claro pelo fato de atribuímos sabedoria prática a um homem, quando ele calculou bem visando a alguma finalidade boa”. Ob. Cit. ARISTÓTELES. **Ética a Nicômanos**. 2003, p. 1140a.

<sup>165</sup> Ob. Cit. GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. **O que significa democracia deliberativa?**, 2007, p. 24.

ocorre (Rousseau, 1968; Schumpeter, 1942; Rawls, 1971)".<sup>166</sup>

Independentemente dessas variações, boa parte das discussões atuais em torno da democracia deliberativa gira ao redor das ideias de Jürgen Habermas, sendo o autor um dos principais responsáveis pela união da deliberação a teoria da democracia, participação e legitimidade, pelo que se torna interessante analisá-las aqui.

Sob a perspectiva desse autor, a democracia deliberativa traz consigo, antes de mais nada, uma fundamentação legitimadora, ou seja, um ideal de legitimidade política.

O que se percebe na orientação deliberacionista é que a solução das questões levantadas pelo Estado estão longe de serem resolvidas simplesmente pela escolha da maioria, ou seja, para a democracia deliberativa, a aferição do número de escolhas tem como condição de procedibilidade, métodos de discussão, consulta e persuasão.<sup>167</sup>

Contudo, para autores como Dewey, bem como doutrinadores mais atuais, a democracia deliberativa é vista como paradigma legitimador a ser perseguido, pois quanto mais ampla for a discussão pública maior será a sua legitimidade.

Assim, propostas argumentativas devem ser apresentadas a grupos que estejam em condições de igualdade material, e conseqüentemente possam ser atingidas pelas decisões a serem deliberadas, devendo pautar-se “por valores como a racionalidade, a imparcialidade, a reciprocidade e o respeito mútuo, porque apenas assim se pode justificar o exercício do poder político coletivo em democracia. Nesse ideal de argumentação pública encontram os «deliberacionistas» um ideal regulador, uma normatividade que interpela o mundo real, e que aspira a servir de critério de construção de fóruns institucionais deliberativos, assim como de critério de aferição da legitimidade das decisões políticas neles efetivamente tomadas”.<sup>168</sup>

A compreensão da característica central aqui apresentada é simples,

---

<sup>166</sup> AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática e deliberação pública**. Lua Nova, nº 49, 2000, São Paulo: p. 25.

<sup>167</sup> Veja-se: DEWEY, John. **The public and its problems**. New York: Holt. ps. 207-208.

<sup>168</sup> VIEIRA, Mónica Brito e SILVA, Filipe Carreira da. **Democracia deliberativa hoje: desafios e perspectivas**. Revista Brasileira de Ciência Política, no10. Brasília, janeiro - abril de 2013, p.155.

pois, verifica-se claramente que o ideal democrático deliberativo reside no fato da necessidade de um debate argumentativo em que deve seus participantes apresentarem suas posições devidamente fundamentadas em defesa de um ponto de vista, ou até mesmo, em contrassenso a posicionamentos apresentados por outros.<sup>169</sup>

Nesse contexto, o que se busca é encontrar o melhor argumento que leve as tomadas das decisões por parte do Estado, sobre determinado assunto, a melhor fundamentação deliberada. Para tanto, os participantes devem apresentarem-se desprovidos de ideais de vitória egoísticas, pois a vitória a ser perseguida é a do melhor argumento, considerando-se a hipótese de que a argumentação apresentada inicialmente por uma parte, pode ser por ela mesma rechaçada após as discussões deliberativas e a percepção de que se encontrou um melhor argumento.<sup>170</sup>

Nesse aspecto a deliberação diferencia-se da negociação, pelo fato que a relação negocial – diferentemente da processo deliberativo – pode apoiar-se em manipulações, blefes, coações e até promessas, em busca de interesse privados. Enquanto que o processo deliberativo pressupõe a reunião de pessoas que buscam um consenso através de persuasão racional que possuem o escopo de alcançar-se o bem comum.<sup>171</sup>

As votações realizadas neste último processo possuem um elemento diferenciador, ou seja, o voto vem acompanhado com um esclarecimento racional dos membros que deliberaram sobre o assunto, materializando o elemento legitimador da democracia deliberativa.<sup>172</sup>

Embora haja quem critique a forma deliberativa como solução para o enfrentamento de problemas mais complexos de um Estado, os que defendem o ressurgimento de tal modelo, fundam-se na expectativa que possa chegar-se

---

<sup>169</sup> “A maior disputa dos democratas deliberativos é descartar qualquer noção de preferências fixadas e as substituir por um processo de aprendizagem através do qual as pessoas podem chegar a acordos racionalmente construídos acerca de questões pública, com o objetivo de reter um julgamento político confiável e aceitável.” Cfr. JOHAS, Barbara. **Limites e possibilidades da Democracia Deliberativa**. 2014. [http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/12\\_7\\_2012\\_15\\_15\\_31.pdf](http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/12_7_2012_15_15_31.pdf)

<sup>170</sup> Ob. Cit., Cfr. VIEIRA, Mônica Brito e SILVA, Filipe Carreira da. **Democracia deliberativa hoje: desafios e perspectivas**. 2013, p. 156.

<sup>171</sup> Ibidem, 156.

<sup>172</sup> “Quando assim acontece, isto é, quando cada um se esforça por encontrar razões que sejam plausíveis para os outros, reconhecendo esses outros como iguais, a expectativa é que o resultado da escolha coletiva, mesmo que não consensual, e determinado em última análise pelo voto majoritário, goze de uma legitimidade acrescida.” Ibidem, 156.

a solução a problemas anacrônicos, como a questão da opção pela maioria. Assim, os que ela defendem afirmam existir uma “instabilidade intrínseca à regra da maioria”.<sup>173</sup>

Deste modo, o motivo que fundamenta o ideal deliberativo, ou seja a discussão argumentativa, apresenta-se como algo institucionalizado, que deve acontecer de maneira livre, entre iguais, que discutem internamente sem nenhuma forma de persuasão externa, de modo a materializar-se como “*premissa de autogoverno, numa sociedade democrática, entendida como um sistema de cooperação entre cidadãos livres e iguais*”.<sup>174</sup>

Vieira também entende que, para que a deliberação alcance êxito faz-se necessário a disponibilização de meios idênticos de influência comum, respeitando, de forma urbana, os argumentos e posicionamentos de seu adversos. Assim, cada parte deve apresentar-se de maneira aberta, ou seja, com a capacidade de rever seus posicionamentos em busca da verdadeira solução do problema.

Para além do acima afirmado o mesmo autor pondera ainda que a deliberação possui um valor interior que só se materializa através do complexo de competências políticas e virtudes cívicas, nas quais destacam-se: a educação política que é fruto da participação em movimentos de escolha democrática em que são feitas as análises de propostas alternativas; o respeito mútuo que o digladiar público de argumentos diversos podem contribuir para a promoção do procedimento; as esperanças mais plausíveis em razão dos reflexos que serão gerados pelas decisões tomadas pelo Estado; e ainda o respeito mútuo alçado pelo sentimento de ordeiro para com as partes adversas, todos em busca de uma ideia resultado da ação deliberativa.<sup>175</sup>

O caminho deliberativo encontra-se ainda por se perpetuar, a estrada está em construção, a busca pela instrumentalização e o enfrentamento dos problemas devem ser perseguidos e resolvidos. Entretanto, já se apresenta

---

<sup>173</sup> VIEIRA, Mônica Brito e SILVA, Filipe Carreira da. **Democracia deliberativa hoje: desafios e perspectivas**. Revista Brasileira de Ciência Política, no10. Brasília, janeiro - abril de 2013, p.155.

<sup>174</sup> “ Isso porque as preferências, interesses e valores relevantes são aquelas que sobrevivem ao filtro procedimental da deliberação democrática, não aquelas que lhes são anteriores” Cfr. COHEN, Joshua. **Deliberation and democratic legitimacy**, em BOHMAN, James & REHG, William (eds.). *Deliberative democracy: essays on reason and politics*, Cambridge: MIT Press, p. 82.

<sup>175</sup> *Ibidem*, ps. 161-162.

como um forma de resgatar a legitimidade democrática e combater a crise da representatividade política.<sup>176</sup>

A democracia deliberativa reúne um complexo de pontos favoráveis à participação política verdadeira, em que efetivamente a sociedade civil faz-se presente, podendo efetivamente contribuir com a tomada das decisões do Estado.<sup>177</sup>

Contudo, a apresentação desta nova forma democrática será discutida adiante, ao apresentar-se a visão de alguns autores que estudam esse

---

<sup>176</sup> “Enquanto requisito para a legitimidade, o processo deliberativo enfrenta, contudo, dificuldades de operacionalização, relacionadas aos arranjos institucionais e às condições de inclusão e de condução do processo, ou incertezas quanto aos resultados possíveis. Quanto aos arranjos institucionais, os exemplos encontrados na literatura ainda são escassos e a maioria deles é restrita à determinada situação ou país. É uma área, pois, em que as pesquisas podem avançar, abarcando experiências externas ao Estado ou internas às instituições da administração pública. As exigentes condições de operacionalização desse modelo também precisam ser revistas com mais cuidado para que a sua concretização não se inviabilize no emaranhado de regras procedimentais para regular o acesso à fala e à inclusão dos cidadãos no debate. Regras de comportamento ético de boa conduta podem ser um bom ponto de partida. Por fim, é preciso alertar sempre para o fato de que o resultado a ser alcançado em qualquer processo de deliberação não significará a “resposta certa” para as diferentes questões a serem decididas. Será simplesmente a resposta possível em um dado momento e em condições específicas, que estará passível de revisão se houver demanda e pressão nessa direção. A grande contribuição desse modelo para o processo democrático contemporâneo é trazer à luz um fenómeno em curso há tempos e que interfere de modo peculiar na atuação e nas decisões governamentais nas diversas instâncias e poderes, não podendo, pois, ser negligenciado pelos estudiosos da política - a participação dos cidadãos por meio do debate, da opinião, da expressão de idéias, seja em seus microcosmos sociais ou em arenas mais amplas como os meios de comunicação de massa. E, por fim, a necessidade de tornar esse processo de contribuição argumentativa mais regular e efetivo por meio de arranjos institucionais dentro e fora das instituições do Estado.” Crf. COSTA, Denise Resende. **Democracia Deliberativa: Potencialidades e Limitações.** <http://www.arcos.org.br/cursos/politica-e-direito/artigos/democracia-deliberativa-potencialidades-e-limitacoes>.

<sup>177</sup> “Os princípios legitimadores da democracia e dos direitos são compatíveis apenas com um modelo de sociedade civil que institucionalizada a comunicação democrática em uma multiplicidade de públicos e define as condições de autonomia individual liberando a esfera íntima de todas as formas tradicionais, assim como modernas, de desigualdade e carência de liberdade. O modelo de direitos que aqui é requerido uniria os direitos de comunicação (a esfera pública) e os direitos da esfera íntima (ou privada) no centro do catálogo de liberdade constitucional. Estes teriam prioridade sobre todos os direitos políticos, econômicos e sociais, que só constituiriam seus pré-requisitos. O estabelecimento deste catálogo sem dúvida significaria a institucionalização de um novo modelo de sociedade civil.” Ob. Cit., Cfr. JOHAS, Barbara. **Limites e possibilidades da Democracia Deliberativa.** [http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/12\\_7\\_2012\\_15\\_15\\_31.pdf](http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/12_7_2012_15_15_31.pdf)

ponto.

## 6.2 Habermas e a Deliberação

Embora não tenha sido Habermas o pioneiro a discorrer sobre a deliberação, seguramente é quem mais difundiu e buscou fundamentar a democracia atual em uma base deliberativa.

O interesse de Habermas ao elaborar sua Teoria do Discurso é analisar quais os fundamentos utilizados pelos cidadãos para justificar as regras de um regime democrático.

Tal preocupação advém do fato de que, como já demonstrado ao longo deste trabalho, o simples ato de votar não confere a legitimidade ideal que se busca numa democracia. Com efeito, independentemente de participarem de eleições periódicas, os cidadãos não necessariamente sentem-se verdadeiramente representados, refletidos ou mesmo considerados nas decisões políticas dos eleitos.

A justificação tradicional na democracia indireta, portanto, é a de que o voto e a conseqüente escolha dos líderes e tomadores de decisão legitimaria as opções feitas por um governo “democrático”.

Habermas, não enxergando democracia de tal forma, vê como fundamental não apenas o voto, mas a possibilidade de o titular do poder – o povo – participar ativamente das decisões políticas que constantemente dão-se. O objetivo é exatamente legitimar o exercício do poder: as regras que submeterão os cidadãos idealmente devem ter a participação dos mesmos, de maneira ativa e relevante. Essa forma de participação usualmente possível seria a deliberação.

O autor compreende deliberação, portanto, como um “ato intersubjetivo de comunicação e argumentação, cujo objetivo é alcançar um consenso sobre a solução para determinado problema social” pelo que o efeito da discussão é o grande aspecto posto em relevo.<sup>178-179</sup>

Para o filósofo alemão, dessa forma, a deliberação envolve: (a)

---

<sup>178</sup> Ob. Cit., HABERMAS, Jürgen. **Between facts and norms**. 1997, p. 305.

<sup>179</sup> Cláudia Feres Faria explicita de maneira resumida o funcionamento da democracia deliberativa ao ver de Habermas e suas influências: “Nessa teoria, a legitimação do processo democrático deriva, portando, dos procedimentos e dos pressupostos comunicativos

argumentação, isto é, análise crítica de propostas realizadas sobre a troca de informações e razões entre as partes; (b) publicidade e inclusividade: todos os indivíduos que vierem a ser afetados pela deliberação terão o direito de poder participar de tal discussão; (c) ausência de coerção externa: as únicas limitações encontradas pelos participantes encontram-se nas regras dos procedimentos de comunicação e deliberação; (d) ausência de coerção interna: os participantes individualmente possuem capacidade de apresentar novos tópicos bem como criticar os já apresentados para fins de deliberação. O posicionamento contrário/favorável é apenas influenciado pelas questões discutidas naquele momento deliberativo; (e) acordos racionalmente motivados que podem ser elaborados sem nenhum tipo de limitações ou revividos a qualquer instante. Sem oposição ao fato, que as discussões deliberativas devem ter sua conclusão direcionada em função da opinião da maioria. Em virtude da forte ligação com a atividade deliberativa, a regra majoritária fundamenta a posição prática que a opinião da maioria pode ser base para condução de uma decisão, até o instante que a minoria encontre argumentos suficientes para convencer a maioria do contrário; (f) regulação de todos os assuntos em função do interesse igual de todos. O que traz determinados temas e objetos, comumente reconhecidos como “privados”, à discussão deliberativa. Em especial, temas considerados de caráter público relevante, pois se referem à aplicação desigual de valores sobre os quais depende, materialmente, o exercício dos direitos de comunicação e participação; (g) o cumprimento das deliberações políticas à compreensão das necessidades e à modificação de escolhas e alvos pré-políticos. Neste ponto, o poder consensual dos argumentos não se fundamenta em valores anacrônicos preconcebidos e comumente impostos. Este “procedimento ideal de deliberação e de tomada de decisão” necessita uma união de indivíduos que desejem regular de forma imparcial a vida em comum, tendo em vista que suas ligações

---

da formação democrática da vontade e da opinião que, por sua vez, funcionam como canais para a racionalização discursiva das decisões do governo e da administração. Essa formação da vontade e da opinião democrática, vinculada ao poder administrativo, monitora o exercício do poder político como também a realização de programas. Em que pese o fato de só o sistema político ter poder para agir enquanto subsistema especializado em tomar decisões vinculantes, as estruturas comunicativas da esfera pública reagem como sensores às pressões dos problemas que perpassam toda a sociedade e estimulam opiniões influentes. A opinião pública, transformada em poder comunicativo, segundo os procedimentos democráticos, não pode reger o sistema administrativo, mas pode direcioná-lo”. Cfr. Ob. Cit., FÁRIA, Cláudia Feres. **Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman**. 2010, ps. 101-111.



dependem, em último ponto, a herança linguística com força de garantir a união de qualquer comunidade de comunicação.<sup>180</sup>

Portanto, como se vê, há uma nítida diferença entre democracia indireta e deliberativa: nesta, inclusive ao ver de Habermas, o poder não é, de fato, exercido pelo povo, mas há uma intensa participação do mesmo através da discussão, direcionando a atividade administrativa através de formas de pressão e influência sobre os processos decisórios.

O poder administrativo seria, então, o centro de onde emanam as decisões, sendo permanentemente influenciado pelos grupos sociais ao seu redor. Surgem, assim, duas fontes de deliberação, uma baseada no “centro” (Administração) e outra na “periferia” (grupos sociais).<sup>181</sup>

Tem-se, nesse modelo, um sistema dual, baseado em duas esferas: uma pública (ou social) e uma política (ou institucional). Esta detém o poder decisório, mas faz uso constante de uma “caixa de ressonância” em que são discutidos de maneira ampla e variada os problemas que se impõem para sua resolução, que é a esfera pública.

É da consulta permanente a essa “ressonância” que surge a legitimidade de uma decisão política. Esta deve refletir, portanto, os debates que se dão na sociedade civil.

A consolidação da visão de Habermas deu origem a um modelo de democracia que virtualmente todos os Estados ocidentais objetivam alcançar ou até mesmo reclamam para si.

### 6.3 Os Três Modelos de Democracia de Habermas

O autor ao discorrer sobre três tipos de democracia, parte de uma premissa simplicista da doutrina norte-americana, em que tece considerações críticas à teoria democrática liberal e a à teoria democrática republicana, construindo um modelo procedimentalista deliberativo de democracia.

---

<sup>180</sup> Ob. Cit. HABERMAS, Jürgen. **Between facts and norms**. 1997, ps. 305-306.

<sup>181</sup> Habermas define a política deliberativa por meio de duas vias: “a formação da vontade democraticamente constituída em espaços institucionais e a construção da opinião informal em espaços extra-institucionais. É a partir da inter-relação entre esses dois espaços que se encontra a possibilidade de um governo legítimo”. Cfr. Ob. Cit., FARIA, Cláudia Feres. **Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman**. 2010, ps. 101-111.

As diferenças existentes em ambas as formas democráticas inicialmente propostas pelos norte-americanos, reside na maneira pela qual é exercida a democracia, o que traz consigo diferentes modos de perceber-se o papel do cidadão no processo democrático.<sup>182</sup>

Habermas apresenta a concepção liberal com a perspectiva de que o Estado é programado pelo processo democrático, devendo aquela instituição agir em defesa do interesse da sociedade. Assim, o Estado seria um instrumento da administração pública e o sistema seria a sociedade, o que fundamentaria uma sociedade de mercado, com relações privatistas e sociais de seus integrantes.<sup>183</sup>

Segundo o autor alemão no modelo liberal a “política (no sentido da formação política da vontade dos cidadãos) tem a função de agregar e impor os interesses sociais privados perante um aparato estatal especializado no emprego administrativo do poder político para garantir fins coletivos”.<sup>184</sup>

Essa função mediadora da política presente no modelo liberal de Estado não se apresenta no modelo do Estado Republicano, que vê a política como um dos elementos do processo responsável pela construção da sociedade.<sup>185</sup>

O autor identifica no republicanismo a sociedade composta de comunidades em que seus membros possuem a real concepção de seu papel solidário, de interdependência, com voluntariedade e racionalidade, de maneira que, seus integrantes compreendem essa reciprocidade, levando as

---

<sup>182</sup> “As diferentes conceituações do papel do cidadão e do direito são expressão de um dissenso de raízes mais profundas sobre a natureza do processo político. Segundo a concepção liberal, a política é essencialmente uma luta por posições que permitam dispor do poder administrativo.” HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. Tradução George Sperber, Paulo Astor Soethe. Edições Loyola, São Paulo, 2002, ps. 274-275. “Segundo a concepção republicana, a formação de opinião e vontade política em meio à opinião pública e no parlamento não obedece às estruturas de processos de mercado, mas às renitentes estruturas de uma comunicação pública orientada ao entendimento mútuo. Para a política no sentido de uma práxis de autodeterminação por parte de cidadãos do Estado, o paradigma não é o mercado, mas sim a interlocução. Segundo essa visão, há uma diferença estrutural entre o poder comunicativo, que advém da comunicação política na forma de opiniões majoritárias estabelecidas por via discursiva, e o poder administrativo de que dispõe o aparato estatal.” Ibidem, 2002, p. 275.

<sup>183</sup> Veja-se: HABERMAS, Jürgen. **Os três modelos normativos de democracia**. Tradução Gabriel Cohn e Álvaro de Vita. Lua Nova, nº. 36, São Paulo: 1995, p. 39.

<sup>184</sup> Ibidem, 2002, p. 39.

<sup>185</sup> Ob. Cit., HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. 2002, p. 270.

comunidades a uma mutação composta de detentores de direitos livres e iguais. Percebe-se a política como um refletir da complexidade da vida ética.

Neste sentido, Habermas também depreendeu que a estrutura liberal do Estado e da sociedade sofrem uma alteração significativa na atividade jurisdicional do Estado, que atua como função reguladora hierárquica, e no próprio mercado como função reguladora descentralizada. Insere-se uma nova base de integração social, o ideal de solidariedade e de propulsão do bem comum, como um terceiro pilar de integração social.<sup>186</sup>

Esses dois primeiros modelos democráticos, entretanto, apresentam divergências que foram pontuadas por Habermas, as quais merecem ser destacadas para ao fim apresentar-se sua perspectiva sobre o modelo de democracia deliberativa.

A condição de cidadão, elemento indispensável ao processo democrático, é identificada pelos direitos subjetivos que aqueles possuem face o Estado e aos outros indivíduos.

O Estado tem o dever de proteção do cidadão tendo em vista o caráter dos direitos subjetivos que aqueles são detentores, no âmbito de sua atuação privatista pautada em mandamentos legislativos.

Os direitos subjetivos, que se refere a teoria dos três modelos de democracia, são identificados como direitos negativos que asseguram o cidadão uma atuação livre de imposições externas.

Nesse mesmo viés, os direitos de caráter político atribuem aos cidadãos a capacidade de atuarem livremente na escolha de representantes que defendam seus interesses privados somados aos de outros cidadãos, formando uma vontade política com capacidade de influenciar a administração do Estado. Essa atuação política daria poder aos cidadãos de limitarem a ingerência estatal na esfera de suas vidas privadas.

O republicanismo não percebe a condição de cidadão ligada aos direitos subjetivos, ou seja, de liberdades negativas em que os cidadãos só podem utilizar-se em suas relações privadas. As formas participativas e de comunicações políticas são percebidas como liberdades positivas.

---

<sup>186</sup> Ob. Cit., HABERMAS. Jürgen. **Os três modelos normativos de democracia.** 1995, p.40.

Ao contrário do liberalismo a modelo de democracia republicana não protege os cidadãos de um intervencionismo estatal na atuação de sua vida privada, na realidade, garante um livre exercício político que possibilita a escolha do papel que desejam desempenhar na sociedade, podendo atuar como “autores políticos responsáveis de uma comunidade de pessoas livres e iguais”.<sup>187</sup>

Nessa perspectiva, Habermas percebe que a cidadania republicana possui no processo político mais que apenas o direito de influenciar as decisões administrativas do Estado, ou ter sua esfera privada protegida de sua ingerência.

Nessa visão o poder político materializa-se diante da comunicabilidade e participação dos cidadãos nos processos decisórios. O poder do Estado pode servir para institucionalizar a atuação cidadã legítima, propiciando uma liberdade de atuação política.

A existência do Estado não estaria fundada na necessidade de um órgão protetor dos direitos privados dos cidadãos, mas no fomento de um processo de participação igualitária de atuação desses atores políticos em debates livres que têm o escopo de atingir o bem comum, ou seja, o cidadão republicano busca mais que apenas interesses privados individualizados.

A questão da existência de tais direitos subjetivos está relacionada com o conceito de personalidade jurídica, o que leva a uma confusão com o próprio conceito de direito.

Ainda sob a visão de Habermas a concepção liberal verificar-se-á dentro de uma ordem jurídica de cada caso em concreto, em busca de direitos que caibam de forma individualizada aos indivíduos detentores desses direitos subjetivos. Entretanto, no que se refere ao republicanismo é de se perceber a ordem jurídica de maneira objetiva, a qual age de forma a declarar e assegurar um equilíbrio de direitos e independência entre os indivíduos, sustentado em uma relação de respeito recíproco.<sup>188</sup>

Ambos os conceitos apresentados por Habermas não identificam a questão intersubjetiva da concepção do direito, já que não percebem a relação

---

<sup>187</sup> Ibidem, 1995, p.41.

<sup>188</sup> “No primeiro caso, a ordem jurídica se constrói a partir dos direitos subjetivos; no segundo, concede-se o primado ao conteúdo objetivo que essa ordem jurídica tem.” Veja-se: Ibidem, 1995, p.41.

de reconhecimento e respeito entre os indivíduos que se traduz em direitos e deveres que se equilibram.

O republicanismo traz consigo a ideia do direito às liberdades subjetivas entregues e garantidas aos indivíduos tão quanto às comunidades e a seus membros que são reconhecidos individualmente ou como seus integrantes.

Nesse viés os textos legislativos possuem sua legitimidade fundada no seu processo criacionista, gerando uma ligação interior entre o exercício da soberania de titularidade do povo e a imperatividade impessoal dos textos legislativos.<sup>189</sup>

Assim, para os republicanos a vitória a ser atingida e o bem comum, será alcançada quando a comunidade consegue propiciar a criação de condições institucionalizadas para atribuir direitos mais próximos das necessidades de cada sociedade, por vezes através de textos legislativos. Em contrapartida os liberais determinam em seus textos legislativos as regras e os limites que devem ser perseguidos para se alcançar os interesses individuais e plurais.

O direito ao voto – uma liberdade positiva para os republicanos – materializa-se como paradigma para todos os direitos em uma ordem jurídica, tendo em vista seu caráter indispensável à manifestação do poder de participação do povo, inclusive atuando diretamente nos processos decisórios do Estado.<sup>190</sup>

Percebe-se que os antagonismos apresentados pelo autor alemão a respeito da conceituação dos termos: cidadão e direito, refletem em uma divergência muito mais significativa quando se fala em processo político.

Habermas descreve o processo político liberal como uma mera luta para alcançar uma posição que o arbitre do poder administrativo. As discussões políticas, a construção de suas vontades e de suas opiniões no parlamento e na

---

<sup>189</sup> Assim, “para os republicanos os direitos não passam em última instância de determinações de vontade política prevalecente, enquanto que para os liberais certos direitos estão sempre fundados numa “lei superior” de uma razão ou revelação transpolítica...” Veja-se: lb. Idem, 1995, p.41.

<sup>190</sup> Ob. Cit. HABERMAS. Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política.** 2002, p. 274.

esfera pública, são determinadas pelos agentes que atuam de forma coordenada com o escopo de alcançar posições de poder.

A vitória de tal atitude seria mensurada pela aceitação por parte dos cidadãos à programas e indivíduos, que se materializaria através da computação dos votos. Ao manifestar suas preferências através do voto, tornam suas decisões idênticas a estrutura exitosa de agentes de um mercado.

A atribuição de votos a determinados partidos possibilita a estes alcançarem seu objetivo de atingir o poder, em um processo de busca apenas de vitória. O digladiar desses partidos assemelha-se a uma atitude de “orientação para o êxito. O *input* de votos e o *output* de poder respondem ao mesmo modelo de *ação estratégica*”.<sup>191</sup>

Por seu turno, a interação estratégica leva em consideração a coordenação em detrimento da cooperação, o que distancia efetivamente do ideal deliberativo. Por fim, os indivíduos devem apenas ter como relevante nesse processo seus interesses privados.

Não há espaço para argumentação, mas o meio para se conseguir o êxito é a barganha, ou seja, seus meios de convencimento são os oferecimentos de serviços e inércia de atitudes, distantes de apresentações argumentativas racionais. Que podem ou não serem manifestadas em instrumentos institucionalizados, como voto; contratos; ou ainda, sem nenhuma formalidade materializado através de condutas sociais, assim “um resultado estratégico não representa um juízo coletivo da razão mas uma soma vetorial num campo de forças”.<sup>192</sup>

No ponto de vista de Habermas sobre o republicanismo, há estruturas próprias para a formação de opinião da vontade política, seja no parlamento ou no espaço público, a opinião não se vincula às estruturas de mercado. “São elas as estruturas de uma *comunicação pública orientada para o entendimento*”.<sup>193</sup>

O que se tem como modelo de atuação política dos cidadãos é o diálogo em contraposição a barganha do mercado. Traduz-se, segundo o autor, a política enquanto uma atividade normativa, que deve pautar-se por valores e não por questões insignificamente individualistas.

---

<sup>191</sup> HABERMAS, Jürgen. **Os três modelos normativos de democracia**. Tradução Gabriel Cohn e Álvaro de Vita. Lua Nova, nº. 36, São Paulo: 1995, p 43.

<sup>192</sup> Ibidem, p.43.

<sup>193</sup> Ibidem, p.43.

A política seria um processo argumentativo racional, que traz consigo elementos volitivos e persuasivos e não unicamente de poder, que buscam a elaboração de um pacto que manifeste justiça e coerência para reger as relações sociais e a própria natureza social dos indivíduos.<sup>194</sup>

Os partidos políticos em sua batalha para alcançar o poder, devem pautar-se de forma obrigatória ao ideal deliberativo das argumentações políticas. Assim, o processo de deliberação discursivo sobre questões políticas legitima as atitudes perseguidoras do poder, como as orientam, vinculam e fundamentam sua persecução, ou seja, o poder administrativo pode apenas ser materializado sob a fundamentação da política de dos ditames normativos oriundos do processo democrático.

Sobre os três modelos de democracia apresentados por Habermas, até o presente, discutiu-se apenas a respeito de dois modelos: o republicano e o liberal, que especialmente nos Estados Unidos, norteiam as discussões entre os comunitaristas e os liberais.

O autor percebe as duas faces antagônicas do modelo republicano. Entendendo que o sentido favorável residiria no âmbito democrata radical que possuiria cidadãos reunidos comunicativamente, com o fim de organização da sociedade, diversamente de buscar um escopo coletivo fundado exclusivamente em intenções privadas divergentes.

A percepção desfavorável é materializada na utopia de imaginar que o processo democrático deveria pautar-se exclusivamente nas virtudes cidadãs direcionadas ao bem comum. “Mas a política não se constitui somente, e nem mesmo primariamente, de questões relativas à autocompreensão ética dos grupos sociais. O erro consiste em um *estreitamento ético dos discursos políticos*”.<sup>195</sup>

Já os discursos que dizem respeito a autocompreensão dos indivíduos, como seus integrantes devem procurar clarificar seu papel enquanto membros da sociedade, de uma nação, de um município ou de um estado, que possuem tradições a serem perpetuadas, ou ainda, como devem pautar-se as

---

<sup>194</sup> Ibidem, p.43. “Desse ponto de vista estabelece-se uma diferença estrutural entre o poder comunicativo, que surge da comunicação política na forma de opiniões majoritárias discursivamente formadas, e o poder administrativo, próprio do aparato estatal”.

<sup>195</sup> Ibidem, p.43.

relações mutuas e direcionadas as minorias e a parcelas desprezadas da sociedade, integram uma parte significativa da política.

Há situações de grande diversidade cultural e social que trazem consigo objetivos significativos eivados de interesses desvirtuados da verdadeira identidade de uma comunidade como um todo. Assim, o dissenso existente entre os interesses e as orientações valorativas efetivamente incongruentes, precisam alcançar um equilíbrio ou um pacto que transpasse o discurso ético.

Nessa perspectiva Habermas continua expondo que o equilíbrio de interesses materializa-se como compromisso entre partidos fundados “em potenciais de poder e potenciais de sanção”.<sup>196</sup>

Deste modo, as tratativas que respondem a esse aspecto, devem pautar-se pela cooperação, respeito a regras, com o fim de alcançar-se o objetivo, com o respeito e aceitação do resultado mesmo possuindo fundamentações diversas.

Esse compromisso não se concretiza neutralizando o poder ou excluindo a ação estratégica sob o modelo de um discurso racional. A equidade buscada é aferida através de condições e procedimentos que devem possuir uma prévia autorização normativa. Questões éticas podem referir-se a comunidades diferentemente de questões de justiça.

O direito politicamente estabelecido somente encontrará sua legitimidade se ao menos possuir uma coerência moral de amplitude geral que transpasse a esfera de uma comunidade jurídica material.

Habermas percebia, no entanto, que a conceituação política deliberativa somente cobrava um norte material prático, quando havia uma diversidade de formas de comunicação em que houvesse possibilidade de formação de uma vontade política idêntica, que utilizasse como meio de constituição exclusivamente a autocomposição ética.

Para o autor, a deliberação levaria em consideração também a ponderação dos interesses e compromissos, definindo uma maneira racional para se chegar a um objetivo final, embasado em fundamentos morais e avaliações lógicas jurídicas.

---

<sup>196</sup> Ibidem, p.43.



As leituras realizadas por Habermas faziam-no acreditar que a política dialógica e a instrumental poderiam compor as deliberações. Entretanto essas formas de comunicações deveriam estar institucionalizadas. Assim, percebe-se que o autor chama a atenção para a força de legitimação da maneira que os meios de comunicações e os métodos autorizam a forma normatizada da materialização da opinião e da vontade política.

O terceiro modelo de democracia defendida pelo autor alemão vê o processo deliberativo presente em toda a esfera democrática, produzindo sempre resultados racionais.

A introdução do modelo procedimental deliberativo em um processo democrático gera efetivamente diversidades na análise do conceito liberal e republicano.

Nessa análise o conceito liberal embasa-se em compromissos e interesses. Já o conceito republicano tem para si que a vontade política comum de uma sociedade está embasada em uma autocompreensão ética, que possui sua sustentação em um conjunto cultural comum entre os cidadãos que compõem a sociedade.

A teoria do discurso de Habermas busca componentes de ambas as teorias e conjuga-os em um organograma perfeito de deliberação e de tomada de decisões.

Essa nova teoria materializa uma interligação interna entre mecanismos de autocomposição éticos e justos com meios procedimentais pragmáticos embasados em interesses, sob a defesa de produção de um resultado equitativo e racional.<sup>197</sup>

A teoria democrática liberal vê a sociedade politicamente organizada como fruto da formação da opinião e da vontade política de um povo, que se

---

<sup>197</sup> “Conforme essa concepção a razão prática se afastaria dos direitos universais do homem (liberalismo) ou da eticidade concreta de uma determinada comunidade (comunitarismo) para se situar naquelas normas de discurso e de formas de argumentação que retiram seu conteúdo normativo do fundamento de validade da ação orientada para o entendimento, e, em última instância, portanto, da própria estrutura da comunicação linguística. Com essas descrições do processo democrático estabelecem-se marcos de uma concepção normativa *do Estado e da sociedade*. Pressupõe-se tão-somente uma administração pública, do tipo que se formou nos inícios do mundo moderno com o sistema de Estados europeu e que se desenvolveu mediante um entrelaçamento funcional com a economia capitalista”. Ibidem, 1995, p.46.

encontra centrada no Estado, ou seja, a autoanálise da comunidade cria uma força de autoação.

Nessa concepção, a democracia seria “sinônimo de auto-organização política da sociedade”.<sup>198</sup> O que afasta o ideal de uma cidadania privatista, despolitizada, distante de discussões políticas independentes e racionais, além de evitada de uma burocratização em seus procedimentos de atuação. Na realidade seria necessário a revitalização da cidadania ligada à preocupação da razão, autogerida por si, capaz de materializar os interesses da opinião pública longe dos entraves burocráticos do Estado.

Já a teoria democrática liberal, não admite a segregação da união entre o Estado e a sociedade, podendo em caráter único ser transposta pelo processo democrático “de um Estado Liberal (que diz) *liberal* ( e do princípio-exigência de democracia que se projeta)”.<sup>199</sup>

A vontade política liberal fundamenta-se em defender seus interesses individuais, sob a proteção constitucional estatal materializada em instrumentos constitucionais como: a tripartição das funções de poder do Estado,<sup>200</sup> o primado do princípio da estrita legalidade da administração pública e os direitos fundamentais.

Para Habermas essa visão liberal de política afasta-se da realidade prática, ou seja, da capacidade dos cidadãos escolherem livremente suas vontades que reflitam o bem comum e ajam em busca desse escopo. O que se leva em consideração são as efetivas ações do Estado e não a criação de uma vontade racional dos cidadãos.

O ideal liberal encontra na normatização estatal o viés necessário para a garantia de propagação de uma sociedade de mercado, na qual o bem comum é assegurado de maneira apolítica. Os discursos dos cidadãos que

---

<sup>198</sup> Ibidem, p.46.

<sup>199</sup> Cfr. LINHARES, José Manuel Aroso. **O dito do direito e o dizer da justiça. Dialogos com Lèvinas e Derrida.** Themis, Revista da faculdade de Direito da UNL, Ano VIII, n.º 14, 2007, p. 29.

<sup>200</sup> O princípio da separação das funções de poder do Estado, assegurado no artigo 2.º da CRP, é instrumento garantidor de um Estado democrático e de direito, “enquanto elemento definidor da comunidade política de que aquela Constituição é um estatuto jurídico fundamental.” Cfr. PIÇARRA, Nuno José Cardoso da Silva. **Princípio da separação de poderes, parlamentarismo e governos minoritários na Constituição de 76.** A perspectiva jurisprudencia. Almedina, Themis, ano XI, n.ºs 20/21, Lisboa: 2011, p. 153.

imprimam ideias de autoafirmação, independência ou distanciamento da normatividade estatal não materializam o ideal democrático.

A terceira teoria, a democracia deliberativa ou ainda a teoria do discurso, apresenta elementos normativos em maior escala que o modelo de democracia liberal e menor escala que o modelo de democracia republicana, assim o desenvolvimento da nova teoria é fundamentada em elementos das teorias anteriores relacionando-os de tal forma que apresenta uma maneira inovadora de tratar o viés democrático.<sup>201</sup>

A similaridade com a teoria republicana reside no fato de a teoria do discurso erigir ao centro a formação de opinião e a vontade comum dos cidadãos dentro do processo democrático.

A diferença entre o modelo republicano e o deliberativo, reside em que o primeiro considera o processo de formação de opinião e vontade, como algo secundário na interligação com o Estado de Direito; já para a teoria do discurso de Habermas os direitos fundamentais e os princípios do Estado de Direito seriam elementos norteadores para própria institucionalização normativa dos procedimentos deliberativos a serem utilizados pelos cidadãos em meio a sua comunicabilidade.

O que se demonstra uma atuação normativa no sentido de garantir as deliberações em meio às instituições parlamentares ou na rede de comunicação dos espaços públicos políticos.<sup>202</sup>

---

<sup>201</sup> “A teoria do discurso, que obriga ao processo democrático com conotações mais fortemente normativas do que o modelo liberal, mas menos fortemente normativas que o modelo republicano, assume por sua vez elementos de ambas as partes e os combina de uma maneira nova”. Ob. Cit., HABERMAS. Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. 2002, p. 280.

<sup>202</sup> Assim, “Os direitos políticos procurados têm que garantir, por isso, a participação em todos os processos de deliberação e de decisão relevantes para a legislação, de modo a que a liberdade comunicativa de cada um possa vir simetricamente à tona, ou seja, a liberdade de tomar posição em relação a pretensões de validades criticáveis. Ob. Cit., HABERMAS. Jürgen. **Direito e democracia: entre a facticidade e validade**. 2010, p.164.

Para essa teoria deliberativa o fundamental no processo democrático, seriam os mecanismos de discussão institucionalizados e postos à disposição dos cidadãos,<sup>203</sup> e não da capacidade de atuação coletiva de massa.<sup>204</sup>

Assim, o discurso utiliza-se desses mecanismos impessoais, para que se atinja uma formação de opinião e/ou vontade pública, que possuam pelo menos ponderações racionais, sobre temas de relevância para a sociedade que necessitem de determinados regramentos.

A comunicabilidade informal acaba por gerar a expressão da opinião materializada por procedimentos eleitorais discursivos institucionalizados que podem refletir na criação de normatizações a serem aplicadas nas atuações administrativas do Estado. “Assim como no modelo liberal, também na teoria do discurso os limites entre o Estado e a sociedade são respeitados”,<sup>205</sup> entretanto a sociedade civil no modelo discursivo atua de forma independente e autônoma em relação ao Estado.<sup>206</sup>

Por tudo isto, a teoria deliberativa vê a necessidade de instrumentalização e/ou criação de meios de comunicação, nos antigos e novos espaços públicos, distantes da influência financeira do mercado ou do próprio poder administrativo do Estado.<sup>207</sup>

---

<sup>203</sup> Ainda, sobre a teoria do discurso o princípio que o gere “ deve assumir – pela via da institucionalização jurídica – a figura de um princípio da democracia, o qual passa a conferir força legitimadora ao processo de normatização”. HABERMAS. Jürgen. **Direito e democracia: entre a facticidade e validade**. Tradução Flávio Beno Siebeneichler - UGF. Tempo Brasileiro, Volume I, Rio de Janeiro: 2010, p.158.

<sup>204</sup> “Essa teoria já não opera com o conceito de um todo social centrado no Estado, que pudéssemos representar como um sujeito em grande escala com ação voltada para metas. Ela tampouco localiza esse todo em um sistema de normas constitucionais que regulem o equilíbrio de poder e o compromisso de interesses de modo inconsciente e mais ou menos automático, conforme o modelo de filosofia da consciência, inclinadas a atribuir a prática da autodeterminação dos cidadãos a um sujeito social global ou então a referir o império impessoal das leis a sujeitos particulares competidores em si. No primeiro caso a cidadania é considerada como uma ator, coletivo que reflete o todo e age por ele; no segundo caso; os atores agem como variáveis independentes em processos de poder que se desenvolvem de forma cega, porque para além dos atos de escolha individual não podem existir decisões coletivas tomadas de forma consciente, exceto em um sentido meramente metafórico.” Ob. Cit., HABERMAS. Jürgen. **Os três modelos normativos de democracia**. 1995, ps.47-48.

<sup>205</sup> Ibidem, 48.

<sup>206</sup> Ob. Cit., HABERMAS. Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. 2002, p. 283.

<sup>207</sup> Assim, “os processos comunicativos de cunho político que passam pelo filtro deliberativo dependem de recursos do universo vital – da cultura política libertadora, de uma socialização política esclarecida e sobretudo das iniciativas de associações formadoras de opinião -, recursos que se formam de maneira espontânea ou que, em todo caso, só podem ser atingidos com grande dificuldade, caso o caminho escolhido para se tentar alcança-los seja o do direcionamento político.” Ibidem, p. 284.

#### 6.4 Operacionalização e Expansão da Atitude Deliberativa

Uma das grandes e mais recorrentes críticas feitas ao modelo habermasiano é o fato de o autor definir o papel da esfera social como “influenciadora” das instituições com poder de decisão. Tal consideração manteria a sociedade civil, de certa forma, refém, em última instância, das opções feitas por uma parcela limitada da população, com efetivo exercício do poder.<sup>208</sup>

Assim, “aos cidadãos contemporâneos cabem, nessa visão, apenas criticar e influenciar as decisões das instituições e não a autoria de tais decisões”, pelo que alguns chegam a afirmar que “Habermas subestima o potencial da soberania popular na democracia contemporânea e a possibilidade da deliberação pública efetiva”.<sup>209</sup>

Ainda que Habermas pregue uma atitude em relação à democracia a qual possibilite o envolvimento de todos os interessados e o atingimento, sempre que possível, de um consenso político, não é razoável pressupor a presença dessas condições de participação e disposição política existindo em qualquer espaço que se autodeclare democrático.

Se assim o fosse, de fato poderia fazer sentido dividir o processo político em duas esferas dando a uma delas a palavra final, característica meramente procedimental, pois a tomada de decisão em si dar-se-ia por toda a coletividade, efetivamente envolvida na deliberação.

Não existindo com frequência tais condições, faz-se fundamental que se pense um modelo de participação e envolvimento democrático que possibilite a expansão da relevância popular de maneira mais efetiva.

Joshua Cohen, analisando a questão a partir das reflexões de Habermas, conclui que o “circuito oficial do poder” funciona de maneira que não possibilita qualquer profundo envolvimento e influencia por parte dos setores

<sup>208</sup> “Habermas reserva a prática discursiva para a esfera pública e para partes do sistema político, notadamente o parlamento e o poder judiciário. Ao limitá-la a esses “espaços”, sem preocupações mais fáticas com a eficácia dessa prática na condução dos poderes administrativo e econômico, o autor torna-se alvo de críticas referentes ao alcance inclusivo do modelo operacional de democracia deliberativa por ele proposto”. Cfr. Ob. Cit., FARIA, Cláudia Feres. **Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman**. 2010, p. 103.

<sup>209</sup> FARIA, Cláudia Feres. **O que há de radical na teoria democrática contemporânea: análise do debate entre ativistas e deliberativos**. Rev. bras. Ci. Soc., Jun 2010, vol.25, no.73, p.103.

sociais. O modelo de Habermas, assim, necessitaria de condições excepcionais que rompessem a rotina da administração a fim de que esta incluísse em sua consideração as deliberações sociais.<sup>210</sup>

Para Cohen, consideradas essas premissas, é necessário que haja uma mudança mais profunda na rotina política de um Estado a fim de se incluírem as forças sociais. Seria fundamental que, além dos comportamentos descritos por Habermas, houvesse maneiras ou ocasiões institucionalizadas que possibilitassem participação dos cidadãos.

Propõe assim o autor a existência de ambientes especialmente preparados para a consideração direta e frequente das opiniões e das demandas sociais junto à Administração, a fim de possibilitar a expansão da democracia deliberativa.

Já há quem atribua a legitimidade de uma lei ao fim de um processo participativo igualitário, justo e aberto todos os cidadãos o que inseri todos os argumentos notoriamente acessíveis dessas pessoas, através de um processo constante de diálogo, e não de discurso, como prega Habermas.

A diferença residiria no fato de que “a análise do diálogo está interessada em como a interação pública produz os efeitos práticos nos participantes que elaboram razões convincentes, ao passo que a análise do discurso está interessada nos argumentos e nos tipos de justificação que possam ser publicamente convincentes”.<sup>211</sup>

Similarmente a Cohen, Bohman conclui pela premência de relações mais complexas entre a sociedade civil e as esferas representativas. Visto que os Estados modernos não supririam essa demanda atualmente, face à inexistência de mecanismos que integrem a população às decisões de maneira perene, seria necessária a criação de instituições que permitissem o diálogo entre as duas esferas.

As preocupações de todos esses pensadores são notáveis e de alta

---

<sup>210</sup> “O argumento habermasiano, baseado na capacidade dos movimentos sociais, como sensores dispersos na esfera pública, de detectar preocupações populares que estão fora da agenda pública, propor novas soluções e, com isso, influenciar o poder legislativo e a administração, sugere, tão somente, quebras ocasionais na rotina do ‘circuito oficial do poder’”. Cfr. Ob. Cit., FARIA, Cláudia Feres. **Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman**. 2010, p. 105.

<sup>211</sup> Ibidem, p.103.

relevância para o presente estudo. Com efeito, a atitude e as instituições pensadas pelos expoentes da democracia deliberativa são pressupostos fundamentais, como já dito, do exemplar funcionamento de uma democracia participativa.

O que se pode notar é que além das propostas de institucionalização junto ao Estado da consideração de propostas da sociedade civil, medidas de alto relevo, também se pode notar nos mecanismos de participação popular a possibilidade de expansão da deliberação democrática.

De fato, num processo cíclico, tanto a utilização desses mecanismos pode constituir um reforço da participação deliberativa quanto esta constitui pressuposto fundamental da participação direta dos cidadãos nos procedimentos decisórios da comunidade.

É importante ressaltar, entretanto, as diferenças das propostas deliberativas daquelas de participação direta. Apesar da relação de reforço existente entre as duas categorias, é mister separar as possibilidades de cada uma.

### 6.5 Relações Entre Democracia Semidireta e Deliberativa

Não é incomum deparar-se com autores que sequer diferenciam democracia semidireta e deliberativa. Por outro lado, percebe-se que são conceitos diversos, partindo de premissas bem distintas um do outro.

Muito embora comumente serem utilizados como sinônimos, democracia semidireta e democracia deliberativa diferem no modelo de participação utilizado: o primeiro consiste no aferimento direto da vontade popular, advindo dela a decisão final nas questões que lhe são submetidas; já o segundo está atrelado à consulta da opinião popular, a fim de que seja possibilitada uma decisão mais acertada não apenas pelo atendimento a anseios populares, mas pela consideração de pontos de vista e soluções dos mais variados gêneros.

Obviamente, os conceitos não são contraditórios, muito menos excludentes, mas complementares, isso tanto por questões de efetiva necessidade quanto de aumento do potencial dos institutos de participação.

Com efeito, como já dito, mecanismos de participação popular não são e nem devem ser a única maneira de envolvimento de uma comunidade no processo político, exigindo-se mais do que a simples votação em questões postas para avaliação do povo.

Além disso, é evidente que determinadas decisões serão, num sistema semidireto, inevitavelmente delegadas a representantes, não havendo a consideração direta da vontade do povo. Para essas situações, torna-se imprescindível outra forma de envolvimento: a discussão ativa dos problemas e proposta de soluções diversificadas, concretizando-se o ideal deliberativo.

## 6.6 Críticas e Ressalvas à Democracia Deliberativa

As propostas dos defensores da democracia deliberativa esbarram, primeiramente, em dificuldades empíricas. Estas são inúmeras, e não é difícil supor uma grande variedade delas apenas com a leitura das teorizações expostas.

Acima de tudo, a deliberação proposta exige uma atitude específica de cooperação por parte de todos os envolvidos, tanto da sociedade civil quanto dos “políticos” eleitos. Não é difícil perceber, entretanto, que a rotina numa sociedade democrática gira muito mais em torno da discordância extrema do que do consenso, especialmente quando dentro do jogo político tradicional.

Albert Hirschman identifica, assim, comportamentos frequentes que levam a bancarrota o ideal deliberativo.<sup>212</sup>

Além disso e de um modo muito mais grave, sob o ponto de vista da efetiva participação popular, os ideais teóricos da democracia deliberativa são frequentemente vistos – e com razão – como meramente reformistas. Não se estaria perseguindo, de fato, uma transformação significativa no modelo democrático, mas a simples inclusão do povo no processo decisório “a contagotas”.

De fato, como aponta Young, “a recomendação dos deliberativos para

---

<sup>212</sup> Assim: “Muitas culturas – incluindo a maioria das Latino Americanas que eu conheço – colocam considerável valor em ter opiniões fortes em virtualmente tudo desde o princípio, e em vencer uma discussão ao invés de ouvir e descobrir que algo pode ocasionalmente ser aprendido de outros. Nesse sentido, elas estão basicamente predispostas a uma política autoritário em lugar de uma democrática”. Cfr. GAMBETTA D. “Claro!": An essay on discursive machismo, in Elster J. (ed.), *Deliberative Democracy*. Cambridge: 1998, p. 68.



que os cidadãos engajem em uma discussão racional e respeitosa com outros que eles discordam é, no mínimo, ingênua e ideal”. Isso porque “no mundo real, as deliberações – discussão e decisão – ocorrem às portas fechadas, entre elites que representam segmentos estruturalmente dominantes, possuindo, assim, grande influência sobre o processo discursivo e as decisões alcançadas”.<sup>213</sup>

Os críticos dessa visão apontam para a necessidade de atitudes mais radicais, como boicotes e protestos, visto que, de fato, a consideração da vontade popular depende fatalmente da “boa vontade” da esfera política institucionalizada. Basta notar que várias das propostas dos principais teóricos desse modelo consistem na institucionalização de meios de consideração à opinião popular. Institucionalização que, obviamente, depende da iniciativa daqueles que detêm o poder político.

Portanto, o simples contentamento com as propostas deliberativas não afasta, de fato, a exclusão social das decisões políticas. Pelo contrario, apenas a mantém disfarçadamente, sob a justificativa de que a simples discussão da sociedade civil pode afetar de maneira considerável, sem exceções, a decisão a ser tomada pelos constitucionalmente autorizados para tal.

Daí a importância em reprimir-se o que já foi dito: a atitude deliberativa é de fundamental importância para a participação popular. Não há qualquer sentido em limitar a participação ao simples debate na sociedade civil. Pelo contrario, o que deve haver é a combinação de elementos: a atitude deliberativa e os mecanismos de participação direta.

Não obstante as críticas feitas a essas concepções, há ainda de ter-se em mente que o ideal deliberativo eleva o conceito de cidadania ao mais alto grau de relevância em nossa sociedade. Conceito esse absolutamente indispensável para o desenvolvimento de um regime democrático eficiente e legítimo.

---

<sup>213</sup> YOUNG, Iris M. “Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa”, in J. Souza. (org.), Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Editora da Universidade de Brasília, Brasília: 2001<sup>a</sup>, p. 672.

## CAPÍTULO 2 – GÊNESE, ESTRUTURA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DO CIDADÃO

### 1 – PARTICIPAÇÃO COMO DIREITO E DEVER

Tem-se tentado demonstrar, até aqui, a necessidade de participação popular no processo de tomada de decisão e elaboração de normas numa sociedade democrática, especialmente diante da premência por legitimidade nas medidas adotadas em sistemas desse tipo.

Como anteriormente frisado, não há como se falar em um regime essencialmente democrático que não conceba a participação do povo – base do conceito de democracia – em seu funcionamento.

Não obstante, a estruturação política e ideológica da chamada “democracia indireta” baseou-se, em grande parte, na ideia de que os cidadãos comuns são essencialmente incapazes de gerir os negócios públicos, devendo confiar a um corpo político limitado o estabelecimento de diretrizes políticas para o Estado, tendo as contradições e o oportunismo desse pensamento já sido devidamente demonstrados nesta obra.

Nessa esteira de raciocínio, a construção de uma democracia efetivamente participativa, inclusive com mecanismos de aferimento da vontade popular, perpassa inevitavelmente por um processo de “reeducação” ideológica. Isso porque ao mesmo tempo em que são inúmeros os ataques à legitimidade de decisões políticas em todo o mundo, também é patente a intensa apatia por que passam os mais variados grupos de cidadãos ao redor do globo.

Ao mesmo tempo em que a promoção dos mecanismos de participação que aqui se objetiva estudar podem contribuir para o fomento do envolvimento popular, também é necessário que se estimule, como já dito, o comportamento participativo e uma nova maneira de pensar a cidadania, tomando-a como atividade positiva na elaboração de regimes que considerem a vontade de seus participantes.

Para isso, procederemos à análise de duas ideias bastante caras à democracia: cidadania e direitos fundamentais, a fim de investigar tanto o caráter ativo da cidadania quanto a necessidade de exercício desses direitos de maneira

cidadã para preservação do regime político democrático.

Neste sentido, uma retomada pelo conceito de cidadania fundamenta-se como de suma importância para a compreensão do tema. Noutras palavras, será diante da condição de cidadão que se permitirá encarar a participação política não apenas como direito básico do homem, mas como um dever do participante de uma sociedade democrática.<sup>214</sup>

Assim, demonstrar-se-á que a ideia de cidadania passou por transformações históricas tendentes a desconsiderar sua necessidade de exercício ativo, concebendo-se cidadania, na sociedade moderna, como uma simples condição doada ao indivíduo para que seja titular de direitos.

Tal conceituação exige mudanças teóricas e práticas a fim de se promover o ideal participativo tão apregoado em nosso tempo. Propósito para o qual tentaremos contribuir a partir da discussão do tema, logo a seguir.

## 2 – CIDADANIA

### 2.1 Conceito

Definir cidadania não é uma tarefa simples. Desde a antiguidade, a ideia de cidadão tem transformado-se intensamente, com implicações bastante diversas a depender do conceito estabelecido.<sup>215</sup>

Seria mais adequado dizer que não existe apenas um conceito para

---

<sup>214</sup> “Cidadania, participação e democracia são conceitos e ideais inseparáveis. O grande desafio que se coloca para a humanidade é colaborar para que eles sejam mais do que apenas conceitos que se interrelacionam e transformá-los em uma realidade crescente e permanente”. Cfr. FALCÃO, Joaquim. In **Correio Brasiliense**, 08/04/2004. Em análise ao conceito de cidadania: “Assistimos a um movimento em que a cidadania política deixou de ser limitada, em relação a alguns casos, aos nacionais: pense-se, por exemplo, na abertura eleitoral no domínio autárquico, para não falar dessa metacidadania política europeia. No entanto, a par da pluralização da cidadania política, através de uma multiplicação das comunidades de pertença, quer a nível interno quer a nível externo, incluindo a ideia de uma cidadania cosmopolita, assiste a afirmação de uma pluralidade de cidadanias em termos de esferas de interação.” Cfr. LOUREIRO, João Carlos. **Cidadania, proteção social e pobreza humana, Boletim da Faculdade de Direito, Vol. I (separata), Coimbra: 2014**, p. 84.

<sup>215</sup> Por esse motivo chega a dizer Leandro Karnal: “(...) não existe um conceito para cidadania. Se alinhássemos numa discussão hipotética clássicos defensores da cidadania, como Péricles de Atenas, o Barão de Montesquieu, Thomas Jefferson e Robespierre, possivelmente, eles discordariam em itens fundamentais. Cada época produziu, é lógico supor, uma construção histórica específica da civilização ocidental”. Veja-se: KARNAL, Leandro. **História da Cidadania**. In Estados Unidos, liberdade e cidadania. PINSK, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). Contexto, São Paulo: 2003, p.135.

cidadania. Como salientado por Karnal, mesmo os teóricos democráticos mais dedicados à tarefa de definir cidadania divergiram em pontos fundamentais para sua conceituação.

Uma das primeiras dificuldades consiste na confusão recorrente entre cidadania e nacionalidade, conceitos muitas vezes tidos como sinônimos. Aduz que a cidadania pressuporia que o Estado oferte, a todos aqueles que estão sob sua jurisdição, uma equilibrada igualdade de direitos, já a nacionalidade definiria a superposição do interesse nacional, no sentido que a jurisdição sobre uma diversidade étnica e cultural direciona eventualmente para a discriminação das minorias.<sup>216</sup>

Tal confusão impossibilita, inclusive, a compreensão de conceitos como “cidadania cosmopolita”, “cidadania multicultural” e “soberania compartilhada”, frutos de uma estruturação política mundial que cada vez mais impele diferentes culturas e nações a relacionarem-se estreitamente, inclusive com a formação de blocos econômicos que, na prática, em muito contribuem não apenas para o aprofundamento de relações financeiras, mas especialmente sociais.<sup>217</sup>

Assim, cumpre esclarecer, primeiramente, que cidadania e nacionalidade são conceitos diferentes. Entretanto, possuem uma forte relação, visto que, independentemente dos novos conceitos de cidadania cosmopolita, não se admite a existência de apátrida, como dito por Carmem Rocha.<sup>218</sup>

Daí reside o ponto de partida para definição de cidadania, posto que,

---

<sup>216</sup> Cfr. VEIGA, Paula. **Cidadania: cambiante de um conceito e suas incidências político-constitucionais**, em Boletim da Faculdade de Direito, Vol. LXXXII, Universidade de Coimbra, Coimbra: 2006, p. 396.

<sup>217</sup> “Cidadania apresenta-se, atualmente, numa dimensão, a saber, a nacional e a universal (ou talvez fosse melhor denominá-la apenas transnacional). Essa segunda desconhece fronteira. Não se pretende admitir no Direito atual o apátrida (aquele despojado de alguma nacionalidade; nesse sentido a declaração dos Direitos do Homem de 1948). (...) O direito se torna comunitário e caminha-se para um direito cosmopolita (assim no que concerne aos direitos humanos). Logo, haverá que se reconhecer alguns direitos inerentes à cidadania que tendem a ser considerados universalmente, quaisquer que sejam a pátria, a nacionalidade e sua condição do seu titular (...) A cidadania, que é uma das formas de manifestação da liberdade sociopolítica, elabora-se para pôr à mostra a dignidade do homem em sua experiência com o outro. Sem aliança, o homem perde-se em sua dimensão social justa, conquanto possa contracenar com todos sem se dar a alguns. Solidão não produz dignidade: produz desintegridade. O homem é inteiro com o outro; a solidariedade proporciona condições à vinculação do homem, a sua inteireza conforme os dons que conformam a individualidade”. Veja-se: ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Cidadania e Constituição**. Malheiros, Revista Trimestral de Direito Público, n. 16, São Paulo: 1996, p.39.

<sup>218</sup> Em sentido contrário a constituição portuguesa reconhece a existências de apátridas. Artigo 15.º – Estrangeiros, apátridas, cidadãos europeus: Os estrangeiros e os

apesar das mais variadas divergências, “há, entretanto, um ponto em comum, aceito por todos, o de subordinar a cidadania à nacionalidade”.<sup>219</sup> Dessa forma, como regra, “o cidadão é sempre nacional de um determinado Estado”.<sup>220</sup>

Portanto, a confusão em torno das duas ideias existe exatamente porque cidadania, em nosso tempo, consiste num status originado da nacionalidade. Na antiguidade, advinha da pertença a uma determinada comunidade (cidadania – pertencente a uma cidade), pelo que também diria que “a cidadania pode ser descrita como participação numa comunidade ou como a qualidade de membro dela”.<sup>221</sup>

Da mesma forma, ao ver de Luigi Ferrajoli, cidadania “é o status subjetivo de pertença a uma determinada comunidade política”.<sup>222</sup>

Contudo, para além desse modo de perceber-se cidadania como a qualidade de membro de uma comunidade, faz-se necessário notar que a ideia de cidadania frequentemente está ligada à existência de direitos e deveres. Noutras palavras, também defende-se que cidadão “é aquele que está no gozo de seus direitos e deveres civis e políticos garantidos pela constituição”.

Tais direitos e deveres são exatamente aqueles previstos constitucionalmente. José Afonso da Silva, por exemplo, ao discorrer sobre a cidadania na constituição do Estado brasileiro, defendeu que: o termo cidadania conexas-se com o conceito de soberania popular (parágrafo único do art. 1º), com os direitos políticos (art. 14) e com o conceito da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), com os objetivos da educação (art. 205), com base e meta essencial do regime democrático”.<sup>223</sup>

Para além da concepção de direitos e deveres, conhecida é também a definição de Marshall, para quem cidadania seria um status concedido àqueles apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português.

<sup>219</sup> GONÇALVES JR, Jerson Carneiro. **Educação Política para a cidadania e o município: instrumentos de democracia participativa nas constituições brasileiras**. Conceito Editorial, Florianópolis: 2010, p. 71.

<sup>220</sup> SANTOS, Carvalho J. M. De. **Repertório enciclopédico do direito brasileiro**. Borsoi, Rio de Janeiro: 1947, p. 208.

<sup>221</sup> BARBALET, J. M. **A Cidadania**. Lisboa: Editorial Estampa, 1989. BARNES, S.H.; KAASE, M (org.). **Political action: Mass participation in five Western democracies**. Sage, Beverly Hills: 1979, p. 12.

<sup>222</sup> FERRAJOLI, Luigi. **Más Allá de la Soberanía y la Ciudadanía: un Constitucionalismo Global**, in Isonomia, Instituto Tecnológico Autónomo de México, n.º 9, Octubre, México: 1998, p. 173.

<sup>223</sup> Cfr. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. Malheiros, 16 ed. São Paulo: 2005, p.108.

que são membros integrais de uma comunidade, constituindo-se de três elementos básicos: direitos civis, políticos e sociais.<sup>224</sup> O mesmo caminho trilha Arnault, para quem cidadania é “a capacidade real para exercer plenamente seus direitos políticos, econômicos, sociais e culturais”.<sup>225</sup>

A partir dessas considerações podemos estabelecer alguns traços básicos no conceito de cidadania. Assim, cidadania pode ser definida como um status advindo da pertença a uma comunidade, especialmente por conta da nacionalidade, que implica em determinados direitos e deveres. Entretanto, como frisa Barbalet, “tipos diferentes de comunidade política dão origem a diferentes formas de cidadania”.

Dessa forma, há que se perguntar: quais são esses direitos e deveres? As concepções trazidas ao longo deste tópico variam bastante neste ponto. Se por um lado Hannah Arendt foca apenas no “direito a ter direitos”, autores clássicos como Aristóteles fazem uma distinção entre bom e mau cidadão, pelo que o bom cidadão seria aquele que participa ativamente na vida política e cumpre com seus deveres sociais.

Nota-se, portanto, que é possível enfatizar tanto os direitos quanto os deveres inerentes à cidadania.

Ademais, não existe apenas uma categoria de direitos e deveres a serem observados pelos cidadãos. A extensão e a qualidade de cada um desses aspectos varia uma enormidade a depender do autor e da corrente de pensamento que se analisa. Dessa forma, a variação nessas categorias, especialmente a dos deveres, é imensa nas concepções vistas ao longo da história.

Também é notável que o foco na existência de uma quantidade maior ou menor de deveres pode traduzir uma ideia de cidadania ativa ou passiva: esta pode ser desenvolvida e estimulada no dia a dia ou simplesmente mantida através do cumprimento de simples e limitados deveres, como o voto.

A origem dessas contradições tem claras motivações históricas. Se na polis grega o homem era um ser envolvido em uma comunidade de baixa

---

<sup>224</sup> Cfr. GONÇALVES JR, Jerson Carneiro. **Educação Política para a cidadania e o município: instrumentos de democracia participativa nas constituições brasileiras**. Conceito Editorial, Florianópolis: 2010, p. 71.

<sup>225</sup> ARNAULT, António. “**Cidadania e Liberdade**”, in Eduardo Paz Ferreira et al (org.), Coimbra Editora, Coimbra: 2003, p. 322.

densidade demográfica cuja realização do indivíduo consistia exatamente na politização, em sociedades posteriores, maiores e mais variadas, a condição de cidadão passa a residir simplesmente na contribuição para com necessidades básicas do Estado.

Entender a existência de tantas variedades e contradições passa, portanto, necessariamente, pela compreensão das variações históricas por que passou a ideia de cidadão, desde a antiguidade até nossos dias.

A partir de tal estudo, ter-se-á uma clara noção não apenas da atitude inerente ao cidadão nos dias de hoje, mas também a consciência de uma possibilidade diversa, potencializadora da participação política.

## 2.2 Historicidade

### 2.2.1 Grécia

Ao tratarmos sobre a historicidade do conceito de democracia, foram feitas algumas breves considerações sobre a cidadania na Grécia como condição de participação do jogo democrático. Tais condições residiam, essencialmente, na maioria dos homens livres.

Há de analisar-se agora não as condições para obtenção da cidadania nas cidades-estados gregas, mas a filosofia por trás dessas condições. Com efeito, toda sociedade estabelece regras para ser considerado um cidadão, mas variam imensamente, como já dito, seus direitos e deveres.

Repise-se aqui, primeiramente, que as polis gregas de que falamos eram cidades-estado de muito menor densidade demográfica e diferenciação social do que as grandes comunidades nacionais de hoje. Mais do que isso, a polis era, em verdade, “o ponto central da vida cotidiana. Ser cidadão era, então, ser um participante ativo na governação da cidade”.<sup>226</sup>

Não à toa, Aristóteles concebia o homem com um ser político, ou seja, que vive inevitavelmente na polis, necessariamente acompanhando suas discussões, seu governo, exercendo seus cargos, cumprindo o serviço militar

---

<sup>226</sup> URBANO, Maria Bénédicta. **Poder legislativo Regional: os difíceis contornos da autonomia política das Rexións. O caso português.** Em *Dereito Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, Santiago de Compostela: 2007, p. 524.

obrigatório, etc.

Observa Michael Walzer: “(...) a cidade-estado era uma sociedade bem menos complexa e diferenciada do que a nossa. E para muitos de seus cidadãos homens, a cidade em si, a comunidade política, era o ponto focal da vida cotidiana”.<sup>227</sup>

A polis grega era, assim, um local de mínima diferenciação social. Walzer destaca que a Atenas de Péricles apenas considerava como seus membros legítimos os filhos de pai e mãe cidadãos. Por isso, a cidade constituía, em verdade, uma “família estendida, uma tribo urbana”.<sup>228</sup>

Desse aspecto praticamente “familiar” da cidade decorria boa parte da sensação de “pertença” dos cidadãos gregos a sua polis, sua “família estendida”, o que contribui consideravelmente para a vontade do grego de participar da manutenção de sua cidade: “A cidadania antiga era a experiência dessa primazia, não ocasionalmente, mas todos os dias, no debate político, na participação em júris e conselhos, no serviço militar universal e na adoração comum”.<sup>229</sup>

Em suma, para os gregos, o indivíduo é, em verdade, forjado pela vida em comunidade, e a ela deve muito de sua formação. Portanto, ele não é anterior à sociedade.<sup>230</sup>

Tal sentimento contribui não apenas para que os membros de uma comunidade envolvam-se com suas atividades, mas principalmente para que objetivem defender seu modo de vida de influências externas. Proteger uma comunidade tão homogênea, em que virtualmente todos se conhecem, direta ou indiretamente, bem como agir para preservar seu modo de vida, são deveres básicos de um bom cidadão, na concepção grega.

Por tal motivo observa Maria Benedita Urbano que, numa sociedade como essa, “o cidadão é um ator político primário. Como premissa básica deste

---

<sup>227</sup> WALZER, Michael. **Citizenship in a changing society**. Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, Lisboa: 1996, p. 12.

<sup>228</sup> Ibidem, p. 12.

<sup>229</sup> Ibidem, p. 14.

<sup>230</sup> “De tudo que foi dito, decorre com clareza a idéia de que os indivíduos não são tidos como pré-existentes à sociedade. Bem pelo contrário, é no contexto social que eles se tornam quem são, assumindo ‘vários papéis que são socialmente definidos, papéis que têm deveres a eles conexos, de entre os quais o de cidadão”. Cfr. URBANO, Maria Benedita. **Cidadania para uma democracia ética**, em Boletim da Faculdade de Direito, Vol. LXXXIII. Universidade de Coimbra, Coimbra: 2007, p. 527.



conceito de cidadania temos um sentimento de pertença a uma determinada comunidade, de partilha de valores comuns e a consciência da necessidade de os proteger”.<sup>231</sup>

Portanto, cabe ao cidadão, nessas condições, de maneira bastante geral, a responsabilidade pela “manutenção da identidade e da continuidade de uma particular comunidade política”, e não cumprir com tais deveres significa deixar de ser cidadão.<sup>232</sup>

Em resumo, ser cidadão, na Grécia Antiga, significava ser um participante ativo, sendo a cidadania não apenas uma condição, mas uma prática, um exercício ativo e constante de obrigações comunitárias decorrentes exatamente dessa condição. Era não apenas um privilégio, mas sobretudo um conjunto de deveres.

### 2.2.2 Roma

Se as polis gregas eram locais de reduzida extensão e bastante aproximação entre os indivíduos. Essa conexão e proximidade entre os cidadãos permitia um envolvimento maior com um determinado modo de vida e sua proteção. Entretanto, como já dito anteriormente, diferentes sociedades exigem diferentes concepções de cidadania.<sup>233</sup>

E isto pode ser visto, por exemplo, com o império romano. Neste caso, desde seu extenso processo de expansão até sua queda, o império romano caracterizou-se pela força e expansividade gigantesca de seu território, contendo

---

<sup>231</sup> Cfr. OLDFIELD, Adrian, “**Citizenship: an unnatural practice?**”, in *The Political Quarterly*, Abril-Junho, 1990, p. 181. Acrescenta Urbano: “A comunidade, ou a república, devem ser defendidas contra quem a ameaça, daí o serviço militar obrigatório ser um dos deveres de cidadania; a comunidade deve assegurar a sua própria continuidade, daí que a educação dos jovens seja um dever de cidadania; a comunidade deve preservar os recursos naturais, daí a responsabilidades e os deveres em matéria ambiental. Como bem assinala Adrian Oldfield, “é a ação nestas esferas que é simultaneamente constitutiva da cidadania e sustentadora da comunidade de que o cidadão é um membro””. Ob. Cit., Cfr. URBANO, Maria Benedita. **Cidadania para uma democracia ética**. 2007, p. 526.

<sup>232</sup> Assim: “O cidadão (...) entregava-se ao Estado totalmente; ele dava seu sangue na guerra; seu serviço em tempo de paz; ele não era livre de por de lado os negócios públicos, a fim de cuidar dos seus próprios interesses (...) pelo contrário, ele tinha de esquecê-lo para trabalhar pelo bem da cidade”. Cfr. COULANGES, Fustel. **A Cidade Antiga**. 2ª v. Trad. de Fernando Aguiar. Lisboa: Clássica, 1959. p. 386.

<sup>233</sup> “À medida que a escala muda, a proximidade desaparece, unidade e confiança entram em colapso e um diferente entendimento sobre cidadania é requerido. Esse requerimento é mais visível, sem dúvida, na moderna sociedade burguesa, mas já é aparente no império Romano”. Ver: WALZER, Michael. **Citizenship in a changing society**. Lisboa, 1996. p. 14.

culturas, línguas, comportamentos, modos de vida e até costumes políticos dos mais variados. Em outras palavras, a sociedade contida naquele império era extremamente heterogênea.

Diz-se, portanto, que o processo de Roma baseou-se, dentre outros elementos, na garantia de cidadania aos povos conquistados, chegando a ser estendida a todos os sujeitos ao império, com exceção das classes mais baixas.

Esse processo alterou significativamente a ideia do que é ser um cidadão, especialmente pela modificação dos deveres a que o mesmo submetesse: “Quando São Paulo afirma ser um cidadão romano, ele não está imaginando a si mesmo como um membro ativo e envolvido na comunidade política (...), mas como um recipiente passivo de específicos direitos e prerrogativas”.<sup>234</sup>

A manutenção da extensão do império romano passou pela concessão do status de cidadão a diversos indivíduos que nenhum aspecto cultural compartilhavam entre si, tendo apenas como característica comum o fato de estarem submetidos ao Estado romano.

O que existe, assim, não é um sentimento de pertença natural advindo do modo de vida. Se o grego considerava que era forjado pela vida social, para os romanos o indivíduo é pré-existente à sociedade, servindo o Estado como simples meio de proteção a si.<sup>235</sup>

Cidadania, nesse viés, é muito mais um meio de proteção do indivíduo do que um conjunto de responsabilidades para com uma comunidade. Conceito muito mais adequado para uma sociedade heterogênea.<sup>236</sup>

Dessa forma, percebe-se que para os romanos, especialmente os “não-originais”, de origens étnicas bastante diferentes dos verdadeiros condutores do Estado, a cidadania era importante para conferir-lhes proteção e prerrogativas, mas não constituía, em verdade, uma identidade dos mesmos.

Portanto, o status de cidadão, em Roma, tinha uma característica

---

<sup>234</sup> WALZER, Michael. **Citizenship in a changing society**. Lisboa, 1996. p. 14.

<sup>235</sup> Então: “A comunidade política surge como resposta à necessidade de proteger a dignidade dos indivíduos e os correspondentes direitos e liberdades naturais (...) Os cidadãos são, pois, meros consumidores passivos de proteção estadual, limitada à preservação daqueles direitos e liberdades”. Cfr. Ob. Cit. URBANO, **Cidadania para uma democracia ética**. 2007, p. 527.

<sup>236</sup> Assim: “Um cidadão era mais significativamente alguém protegido pela lei do que alguém que fazia e executava a lei. Nesse entendimento, cidadania era relativamente fácil de se estender a uma população larga e heterogênea cujos membros não tinha conhecimento uns dos outros e não compartilhavam nem história nem cultura”. Cfr. Ob. Cit. WALZER, Michael. **Citizenship in a changing society**. 1996, ps. 14-15.

passiva, ao contrário da cidadania grega, que consistia essencialmente em um exercício ativo de deveres.

O modelo romano, adequado a sociedades grandes e heterogêneas, sem dúvida tem mais pontos em comum com a sociedade moderna, motivo pelo qual esse ideal de cidadão foi paulatinamente absorvido pelas nações ocidentais que se formaram posteriormente.

Com a queda do império romano, a sociedade ocidental passa a receber a crucial influência dos povos “bárbaros”, como eram chamados pelos romanos. Nas sociedades bárbaras, não havia Estado, vivendo os mesmos em comunidades tribais cujo principal núcleo era a família.

Gonçalves Junior aduz que tais sociedades eram basicamente estamentais, não havendo mobilidade, existindo apenas dois status básicos: o de senhor e o de servo.<sup>237</sup>

A influência desses aspectos culturais origina e faz predominar na Europa, ao longo da Idade Média, a relação de vassalagem. Esta consistia, segundo Adela Cortina, “em uma relação de dependência e fidelidade do vassalo com respeito a um senhor, a quem se comprometia a obedecer mediante juramento”.<sup>238</sup>

Se por um lado o vassalo recebia proteção do senhor, o qual se comprometia a tal dever frente a invasões inimigas, “o juramento de vassalagem supõe de algum modo por a própria vontade à disposição do outro”.<sup>239</sup> Nas relações que predominaram na Idade Média, portanto, havia uma estrita condição de sujeição dos vassalos e dos servos a seus senhores.

O declínio do feudalismo e a ascendência do capitalismo, em seguida, transformaram ligeiramente tais relações. Desapareceu “a instituição da vassalagem, própria do feudalismo, mas permaneceu a figura do súdito, (...) aquele que está ‘sujeito à autoridade de um superior, com a obrigação de obedecer-lhe’”.<sup>240</sup> Noutras palavras, continua havendo no despotismo ilustrado,

---

<sup>237</sup> Cfr. GONÇALVES JR, Jerson Carneiro. **Educação Política para a cidadania e o município: instrumentos de democracia participativa nas constituições brasileiras**. Conceito Editorial, Florianópolis: 2010 p.70.

<sup>238</sup> CORTINA, Adela. **Los ciudadanos como protagonistas**. Galaxia Gutenberg, Círculo de Lectores, Barcelona: 1999, p. 23.

<sup>239</sup> Ibidem, p.23.

<sup>240</sup> Ibidem, p.23.

portanto, a figura da sujeição: dessa vez do súdito para com o soberano.

O surgimento da democracia, entretanto, dá uma conotação completamente diferente à relação entre o indivíduo e o Estado. Se antes aquele estava sujeito a este, agora ele passa a ser, novamente, um participante da cidade, um cidadão.

Isso porque na democracia não há, politicamente, distinção entre indivíduos, “todos os membros da comunidade política são igualmente cidadãos”.<sup>241</sup>

Esse retorno à ideia de cidadão, entretanto, traz uma questão: a que modelo de cidadania filiar-se? Um modelo ativo, em que a responsabilidade e o comprometimento com a comunidade são a tônica, ou um passivo, consistindo no cumprimento de deveres simples e focando-se primordialmente no recebimento de direitos civis, políticos e sociais?

Como frisado por Walzer, a construção dos Estados modernos europeus baseou-se na imposição da autoridade real a populações diversas e divididas, exigindo um modelo de cidadania mais adequado às sociedades altamente heterogêneas daí advindas.<sup>242</sup>

Essa concepção reside essencialmente na ideia de que liberdade, para os integrantes de tais Estados, consistiria, na segurança dada pelo Estado, ou seja, na essencial concessão de direitos. Tal modelo ficou conhecido, posteriormente, como liberalismo ou liberal-individualismo.

Entretanto, em diversos momentos históricos, inclusive nos dias de hoje, houve aqueles que defenderam o retorno a uma concepção de cidadania mais ativa, em que o comprometimento com a sociedade toma vulto sobre a vida particular, modelo este conhecido como republicanismo.

A partir de tais premissas históricas, podemos analisar a fundo o que significam o liberalismo e o republicanismo, bem como seus pressupostos e consequências para uma comunidade política, especialmente na ideia de liberdade possuída por seus membros.

---

<sup>241</sup> Ib. Idem, p.24.

<sup>242</sup> Ob.Cit., WALZER, Michael. **Citizenship in a changing society**. Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, Lisboa: 1996, p. 15.

## 2.3 Republicanismo X Liberalismo

Por todo o exposto, podemos agora definir com propriedade do que se tratam as concepções do republicanismo e do liberalismo acerca de cidadania.

Como visto, o republicanismo tem sua origem na Grécia Antiga, contendo uma elaboração teórica largamente desenvolvida por Aristóteles, principalmente nos seus tratados sobre ética.

O fato de Aristóteles tratar sobre cidadania em livros sobre ética é especialmente significativo para a compreensão de sua visão, bem como a da sociedade de sua época: a cidadania é um modo de vida, um exercício, uma prática. O bom cidadão possui uma ética cidadã, um direcionamento comportamental voltado ao comprometimento para com sua comunidade.

Ser cidadão, sob esse ponto de vista, significa possuir uma serie de virtudes, não apenas um status; o cidadão é um indivíduo ativo, não um recebedor passivo de proteção e prerrogativas.

Como frisado, o republicanismo dá uma importância fundamental a valores cívicos, sobretudo o reconhecimento de uma responsabilidade e de um compromisso para com a comunidade. Assim, “o cidadão é um ator político primário”.<sup>243</sup>

Já para o liberalismo, a cidadania é uma condição passiva, é simplesmente um status. “Os cidadãos são, pois, meros consumidores passivos de proteção estadual”.<sup>244</sup>

Se no republicanismo as relações dos indivíduos estão no modo de vida, na partilha de valores e na consciência da necessidade de protegê-los, no liberalismo as relações são contratuais, de natureza privada, não pública, pelo

---

<sup>243</sup>Cfr. URBANO, Maria Benedita. **Poder legislativo Regional: os difíceis contornos da autonomia política das Rexións. O caso português.** Em *Dereito Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, Santiago de Compostela: 2007, p.526. Completa, assim, Paula Veiga: “De acordo com este modelo, a cidadania, além de conferir um conjunto de direitos ao seu titular, assumia-se, sobretudo, como um conjunto de práticas políticas, que passavam não apenas pelas tradicionais eleições, sufrágio, petições, ... mas, ainda, pela participação nas supra mencionadas sociedades patrióticas e literárias, que detiveram à época, “inegáveis repercussões na aprendizagem da cidadania”. Cfr.: VEIGA, Paula. **Cidadania: cambiante de um conceito e suas incidências político-constitucionais**, em *Boletim da Faculdade de Direito*, Vol. LXXXII Coimbra: Universidade de Coimbra: 2006, p. 395.

<sup>244</sup> URBANO, Maria Benedita. **Poder legislativo Regional: os difíceis contornos da autonomia política das Rexións. O caso português.** Em *Dereito Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, Santiago de Compostela: 2007, p. 527.

que “a cidadania é vista como um mero enquadramento jurídico-político para a vida dos cidadãos autônomos e livres”.<sup>245</sup>

Estamos, portanto, diante de dois modelos que, concordam-se no modo de obtenção da cidadania (nacionalidade) e nos direitos a que fazem jus os cidadãos, opõem-se largamente quanto a seus deveres.<sup>246</sup>

Michael Walzer ainda acrescenta que, no ver de Marx, o entendimento republicano de cidadania é apropriado para uma sociedade antiga, realista e cuja república democrática é baseada na escravidão real. Já o liberalismo é apropriado ao moderno estado representativo espiritualista, baseado na escravidão emancipada, na sociedade burguesa.<sup>247</sup>

O autor ainda esclarece que, ao falar sobre “realista” e “espiritualista”, Marx quer referir-se, respectivamente, a uma experiência real, ativa e participativa, no primeiro caso, e a uma simples ideologia, no segundo.

Se desde a construção dos Estados modernos predominou a visão liberalista, é preciso também observar que também houve momentos em que o republicanismo não foi apenas largamente pregado, mas também essencial para a concretização da formação desses Estados. Na fase jacobina da revolução francesa, havia um interesse de atribuir aos franceses uma identidade cidadã.<sup>248</sup>

Essa ideologia permitia o direcionamento da atividade dos cidadãos para a construção de uma nação. Este conceito, assim, era fundamental, naquele momento histórico, para a compreensão da atitude cidadã, superando

---

<sup>245</sup> Ibidem, p.527.

<sup>246</sup> Pois: “Se o republicanismo descreve a cidadania como um ofício, uma responsabilidade orgulhosamente assumida, o liberalismo a descreve como um status, uma prerrogativa, um conjunto de direitos gozados passivamente. O primeiro faz da cidadania o centro de nossas vidas, o segundo faz dela um quadro exterior. O primeiro assume a homogeneidade do corpo de cidadãos, com seus membros comprometidos uns com os outros; o segundo assume um corpo diversificado e mais frouxamente conectado. O primeiro encaixa-se numa comunidade estreitamente exclusiva, o segundo acomoda abertura e inclusão. De acordo com o primeiro, o cidadão é o ator político primário, autoria da lei e administração são seu negócio diário. De acordo com o segundo, autoria da lei e administração são o negócio de políticos profissionais; os cidadãos, em geral, possuem outras profissões”. Cfr. Ob. Cit., WALZER, Michael. **Citizenship in a changing society**. 1996, p. 17.

<sup>247</sup> Ibidem, p.17.

<sup>248</sup> Havendo nesta fase: “um esforço para estabelecer a cidadania como a identidade dominante de todos os franceses, um esforço dirigido contra as identidades alternativas da religião, estado, família e região. A cidadania deveria substituir a fé religiosa e a lealdade familiar como o motivo central da conduta virtuosa. No pensamento republicano, cidadãos eram descritos comumente como engajados, de espírito público e dispostos ao auto-sacrifício; eles eram heróis morais, marcados acima de todo por um comprometimento rigoroso e singular à atividade política (e militar) em favor da comunidade”. Ibidem, ps. 9-10.

a antiga relação de subjectus e consolidando o status de civitas.<sup>249</sup>

Contudo, de acordo com tudo que foi dito anteriormente, não é difícil entender por que, apesar de fundamental, a fase jacobina da revolução francesa logo foi substituída.<sup>250</sup>

Com efeito, como dito, a ideologia do republicanismo é essencialmente adequada a sociedades homogêneas, pouco diferenciadas e com uma estrutura produtiva bastante diferente das sociedades modernas.

A economia grega, por exemplo, sustentava-se no sistema escravista. Se os cidadãos gregos possuíam ociosidade suficiente para participar de discussões e ocupar cargos políticos com frequência, isso devia-se exatamente ao fato de poderem confiar a outras classes sociais a efetiva produtividade da polis.

Dessa forma, o grego, como diz Aristóteles, era, efetivamente um ser político. A formação de seu caráter, de sua personalidade e de sua vida dava-se na atitude política. O indivíduo grego é posterior à sociedade, e um dos papéis que esta atribui ao mesmo é o de cidadão.<sup>251</sup>

Por esse motivo Walzer observa que o modelo do republicanismo “somente pode ter sucesso se cada cidadão achar grande parte de sua felicidade na atividade pública ao invés da privada”.<sup>252</sup> Esse era o objetivo dos jacobinos, que, no entanto, esqueceram as características próprias de sua sociedade, altamente diferenciada e com indivíduos que possuem interesses que vão muito além da atividade pública, como a família, o trabalho, os amigos.<sup>253</sup>

Esse exemplo histórico e seu insucesso trazem à tona uma discussão

---

<sup>249</sup> “Toma-se como exemplo a Batalha de Valmy de 1792, em que ‘os voluntários franceses venceram a coligação dos príncipes, combatendo em nome da Nação e já não em nome do Rei’. Um combate nestes termos só seria possível a partir da modernidade, já que ‘um homem pré-moderno não combateria por França (...); mas pelo seu rei, pelo seu senhor ou pela sua fé”. Cfr. Ob. Cit. VEIGA, Paula. **Cidadania: cambiante de um conceito e suas incidências político-constitucionais**, 2006, ps. 393-394.

<sup>250</sup> A esse respeito diz Walzer, citando Marx, em sua análise sobre o Terror Jacobino: “O estado revolucionário pode impor o sacrifício; pode ‘abolir’ a exuberância e diversidade da sociedade civil, mas ‘apenas abolindo a propriedade privada pelo confisco ou apenas abolindo a vida pela guilhotina’. Marx não é mais do que um realista histórico: não há caminho que leve de volta à cidadania grega e romana exceto o caminho da coerção e do terror”. Ob. Cit., WALZER, Michael. **Citizenship in a changing society**. 1996, ps. 11-12.

<sup>251</sup> Cfr. URBANO, Maria Benedita. **Poder legislativo Regional: os difíceis contornos da autonomia política das Rexións. O caso português**. Em *Dereito Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, Santiago de Compostela: 2007, p. 527.

<sup>252</sup> Ob. Cit., WALZER, Michael. **Citizenship in a changing society**. 1996, p. 11.

<sup>253</sup> Via-se que: “O radicalismo jacobino representou uma revolta em larga escala contra a versão moderna dessa cidadania passiva – a asserção de valores republicanos contra

fundamental para o tema: o conceito de liberdade para as duas correntes, bem como quais os pressupostos de realização do indivíduo nos dois sistemas.

### 2.3.1 Liberdade e realização no republicanismo e no liberalismo

O fracasso dos jacobinos ao tentarem impor uma ideologia cidadã participativa aos seus concidadãos deveu-se, em grande parte, à desconsideração das características estruturais e ideológicas da sociedade moderna.

Com efeito, diferentemente do grego, um ser essencialmente político, seria mais adequado dizer que o indivíduo moderno é um ser social: seu comprometimento é essencialmente familiar, profissional, religioso; enfim, privado, não público: “riqueza e afeto, mais do que um compartilhamento cidadão de poder e glória, pareciam para muitos homens e mulheres objetivos mais realistas, talvez até mais desejáveis”.<sup>254</sup>

No republicanismo, liberdade consiste não numa realização pessoal, mas política. É a contribuição para a manutenção de um modo de vida que constitui a liberdade, vista como participação na coisa pública, pelo que a liberdade, em verdade, acaba consistindo no exercício da cidadania. É uma liberdade positiva, requerendo uma educação e um comportamento específicos.

Já no liberalismo, a liberdade é negativa, consistindo numa autonomia individual, especialmente em face do Estado, sendo o único limite a lei: o cidadão é livre para fazer tudo que não seja proibido por lei.<sup>255</sup>

Assim, enquanto o republicanismo preza pela comprometimento e a responsabilidade social como originadores da liberdade, o liberalismo preza pela autonomia e a livre escolha sobre o modo de direção da vida de cada um, a

as afirmações do estado monárquico ou liberal. Mas essas são uma asserção ideológica e uma revolta falidas porque os intelectuais jacobinos nunca tomaram medida de sua própria sociedade. A França não era uma cidade-estado. Vasta em escala (para padrões antigos), heterogênea e dividida, o país não provia uma base social apropriada para uma cidadania ativista”. Ibidem. p. 16.

<sup>254</sup> Ob. Cit., WALZER, Michael. **Citizenship in a changing society**. 1996, ps. 11.

<sup>255</sup> Cfr. URBANO, Maria Benedita. **Poder legislativo Regional: os difíceis contornos da autonomia política das Rexións. O caso português**. Em *Dereito Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, Santiago de Compostela: 2007, ps. 528-529.



interferência indevida.<sup>256</sup>

Sem dúvida, considerando-se uma comunidade altamente diferenciada e heterogênea, o modelo do liberalismo é mais facilmente absorvido e condizente com as condições específicas de seu desenvolvimento. Isso porque liberdade e realização, em nosso tempo, significa exatamente o que o modelo liberal prega: autonomia, tolerância, respeito e autodeterminação.

Contudo, é preciso fazer algumas considerações sobre esse modo de encarar cidadania. Ao mesmo tempo em que prezamos pela liberdade para escolher participar de processos políticos ou não, também é frequentemente negligenciada a importância da participação, do envolvimento e da responsabilidade para com a comunidade democrática.

Assim, é necessário pensar sobre o modo como a cidadania tem sido encarada em nosso tempo, bem como sobre a adequação dessa atitude prática e mental para com os objetivos de uma sociedade democrática.

## 2.4 Revendo a cidadania em nossos dias

Tem-se insistido, até aqui, na demonstração das virtudes da participação popular e seus benefícios para um regime democrático, especialmente no que tange a sua legitimação.

Entretanto, ainda que a promoção de mecanismos institucionalizados para participação possa incutir nos cidadãos o ideal participativo em algum grau, é indispensável que os mesmos desenvolvam um comportamento cívico capaz

---

<sup>256</sup> A exemplo, do Estado: “Efetivamente, para a tradição republicana, ‘a ênfase na prática dá origem à ideia de deveres, cujo comprometimento é necessário para estabelecer os indivíduos como cidadãos em face dos outros cidadãos. É uma concepção de cidadania com uma base coletiva: os indivíduos só são cidadãos enquanto forem membros ativos da comunidade. Os ligames sociais entre cidadãos não são, portanto, contratuais, mas baseiam-se na partilha e na determinação de um certo modo de vida. É o compromisso com esse modo de vida que torna os indivíduos cidadãos. E é ele também que cria e mantém a solidariedade e coesão social da comunidade. Já para a tradição liberal, os cidadãos são vistos como ‘seres soberanos e moralmente autônomos’, cabendo-lhes decidir livremente se pretendem ou não exercer os direitos acoplados ao status de cidadão, designadamente na arena política. De certa forma, esta concepção de cidadania é uma concepção ‘privada’ em virtude, precisamente, daquela sua **autonomia de decisão no que respeita a participar ou não da vida política**” (grifo nosso). *Ibidem*, ps. 534-535.

de fazer valer plenamente as conquistas em torno da participação.<sup>257</sup>

Em outras palavras, as medidas que aqui se pregam não comportam apatia. Não há como falar em democracia participativa, em mecanismos de aferimento da vontade popular, sem que haja no próprio povo o ideal de participação a ser alcançado.<sup>258</sup>

Com efeito, de nada vale, em absoluto, a elaboração de todo um sistema político permeado de mecanismos de participação sem que os cidadãos estejam dispostos a utilizá-los em favor da democracia.

Não obstante, como apontado por Maria Benedita, são diversos os autores que registram um comportamento apático por parte dos cidadãos no que se refere à atitude política, isso pelos mais variados motivos,<sup>259</sup> chegando a autora a associar esse fato ao “enorme desencanto com os políticos”.<sup>260</sup>

É inegável, entretanto, que não apenas o desencanto com a política “institucionalizada” confere tal apatia a uma população, mas também há uma enorme contribuição da própria maneira de encarar-se a cidadania em nossos dias, ou mesmo a simples falta de concepções acerca do que seja cidadania.

Com efeito, o fato de seguirmos a tradição liberalista não raramente conduz à ideia de que há poucos deveres a serem cumpridos pelo cidadão, geralmente limitados a votar, pagar impostos e, eventualmente, prestar o serviço militar: “(...) é necessário, sobretudo, resgatar o verdadeiro conceito de cidadania, que, muitas vezes, é reduzida ao simples dever de votar ou de pagar

---

<sup>257</sup> “Com efeito, em sociedades altamente complexas, um conjunto de bens só se pode ser protegido e promovido eficazmente com a colaboração de todos. Cfr. Ob. Cit. LOUREIRO, João Carlos. **Adeus ao Estado social? A segurança social entre o crocodilo da economia e a medusa da ideologia dos “direitos adquiridos”**. 2010, p. 21.

<sup>258</sup> “Cidadania, participação e democracia são conceitos e ideais inseparáveis. O grande desafio que se coloca para a humanidade é colaborar para que eles sejam mais do que apenas conceitos que se interrelacionam e transformá-los em uma realidade crescente e permanente”. Cfr. FALCÃO, Joaquim. In *Correio Brasiliense*, 08/04/2004.

<sup>259</sup> No mesmo sentido caminha Michael Walzer: “(...) o número de cidadãos atualmente envolvidos em organizações políticas, realmente ocupando cargos políticos, é muito pequeno hoje, e a disposição de homens e mulheres comuns para dedicar tempo e energia à política é limitada. Cidadania democrática em sua forma contemporânea não parece encorajar altos níveis de envolvimento ou devoção”. Cfr. Ob. Cit., WALZER, Michael. **Citizenship in a changing society**. 1996, p.19.

<sup>260</sup> “Alguns autores mais recentes revelam-nos que esta atitude de apatia, de passividade, tem vindo a agravar-se. Referem eles que o número de cidadãos ativamente envolvidos na vida política, em partidos políticos ou outro tipo de organizações, é cada vez menor. A participação em atos eleitorais ou em consultas populares como o referendo também tem decaído. Daí o periódico apelo, muitas vezes envolvido em ‘roupagens ideológicas’, ao retorno às antigas virtudes cívicas, à responsabilidade, ao intenso e contínuo ativismo político”. Cfr. Ob. Cit. URBANO, **Cidadania para uma democracia ética**. 2007, p. 532.

impostos”.<sup>261</sup>

Adela Cortina, analisando esse fenômeno, discorre sobre a apatia política a reconhecendo como fenômeno presente em nosso tempo.<sup>262</sup>

A autora demonstra, a seguir, como o processo de transformação da relação do Estado com o indivíduo fez com que esse passasse de *subjectus a civitas*, de vassalo ou súdito, à cidadão. Entretanto, apesar da mudança na teoria política, persiste uma atitude moral inalterada: a de vassalagem perante o Estado.<sup>263</sup>

O vassalo moral, portanto, seria o cidadão que, apesar de seu status, limita-se a confiar aos representantes o direcionamento do Estado, cumprindo simples obrigações como o voto e o pagamento de tributos, sem qualquer envolvimento maior com valores cruciais para a manutenção de uma sociedade democrática.

E muitas vezes, anote-se, vem essa atitude acompanhada de uma pretensa “desilusão com os políticos”, vistos como “desonestos, insensíveis e mentirosos”.<sup>264</sup> Não obstante, é ínfima a mobilização em torno da transformação de tal cenário político.

Certamente parte dessa apatia advém do próprio contexto ideológico em que os cidadãos modernos estão envolvidos, rodeados pela ideia de que “nada podem fazer”. Entretanto, não a ponto de justificar a exageradamente reduzida movimentação popular em torno de causas bastante caras ao regime

---

<sup>261</sup> Veja-se: MOURA, Pe. Laércio Dias. In **Jornal do Brasil**, 11/11/1995.

<sup>262</sup> Vejamos: “Ocorre com as virtudes e os vícios que, ainda que sejam pessoais, dependem em muito boa medida da situação social; e não somente porque o que em algumas épocas se considera virtudes, em outras se tem por vícios, mas também porque determinadas condições sociais afetam as pessoas e vão gerando uma atitude generalizada e difícil de superar. Este é o caso de um vício como o da passividade, muito estendido em nossas sociedades democráticas, quando somente o que exige uma moral de cidadãos é que sejam eles mesmos que assumam suas orientações e se façam responsáveis por elas, desprendendo-se dessa atitude de vassalagem que resulta totalmente imprópria de nossa época, ainda que seja, por desgraça, tão comum”. Cfr. CORTINA, Adela. **Los ciudadanos como protagonistas**. Barcelona: Galáxia Gutenberg, Círculo de Lectores, 1999, p. 23.

<sup>263</sup> Ao ver de Adela Cortina, “Seria moralmente vassalo ou súdito aquele que para formular um juízo moral crê necessário ter que tomá-lo de uma ou mais pessoas que o tenham feito, reconhecido com isso o que na tradição ilustrada se chama ‘minoridade de idade’. O menor de idade não tem capacidade para reger-se por seu próprio juízo, e por isso resulta muito mais razoável que se guie em sua conduta por juízos alheios, formulados por aqueles que são adultos e têm capacidade para julgar”. *Ibidem*, p. 24.

<sup>264</sup> CARNEIRO, M.; PEREIRA, C. **Desonestos, insensíveis e mentirosos**. Editora Abril. Veja, São Paulo: 1993, p.48

democrático.

O indivíduo, nesse contexto, reduz-se a um simples consumidor das prestações estatais, ou como diz Adela Cortina,<sup>265</sup> um “cliente passivo do Estado do bem-estar”.

O Estado do bem-estar social nasceu para proteger os chamados direitos de segunda geração ou segunda dimensão, os direitos econômicos, sociais e culturais. Um Estado dessa categoria possui como uma de suas funções precípua, portanto, a proteção desses direitos e a garantia de desenvolvimento de uma vida digna de seus cidadãos, sob pena de perder legitimidade caso não concretize suas obrigações.

Para atingir tal fim, relata Cortina pode o Estado programar um sistema fiscal, obrigar os cidadãos a pagar impostos, dentre outras medidas. Assim, incumbe-se o mesmo da tarefa de realizar uma “justiça redistributiva”, pois redistribui a riqueza que lhe é passada para que todos os cidadãos dela possam desfrutar.

Ocorre que conforme a intervenção do Estado vai tornando-se cada vez mais aceita e necessária, uma outra figura emerge-se deste cenário. Fala-se, por isso, do chamado «Estado-providência».<sup>266</sup>

Esse fato gera, assim, atitudes nocivas tanto por parte do Estado quanto por parte dos cidadãos: cria-se um Estado paternalista, que tem o dever de resolver todas as questões inerentes às vidas dos cidadãos: “O Estado benfeitor, por sua parte, não é um despotismo ilustrado, mas sua atitude interventora acaba desaguando em algo muito próximo ao paternalismo, e acaba provocando nos cidadãos a convicção de que devem esperar tudo do “papai-Estado”.<sup>267</sup>

Por essas razões, Cortina enxerga no comportamento do cidadão atual uma relação de vassalagem moral para com o Estado, de maneira que o cidadão porta-se como um ser completamente dependente da resolução de

<sup>265</sup> Ob. Cit., CORTINA, Adela. **Los ciudadanos como protagonistas**. 1999, p. 26.

<sup>266</sup> Assim: “(...) o Estado benfeitor se vê obrigado a intervir nas questões econômicas, incluída a propriedade, e se converte, portanto, em ‘Estado interventor’. Contudo, uma vez assumido este papel, intervém em muitos outros aspectos da vida social, de modo que acaba recebendo o nome de ‘Estado-providência’, porque **os cidadãos se acostumam a que seja o Estado, já que arrecada os impostos, o que tenha que velar por eles e resolver todos os seus problemas**”. Ibidem, p. 24.

<sup>267</sup> Ibidem, p. 26.

todos os problemas existentes como se fosse responsabilidade do ente estatal – seu protetor e ao mesmo tempo culpado – sem dar-se conta de que seria o próprio cidadão o responsável pela formulação de soluções para os problemas políticos e sociais que o afetam.

Daí advém a pregação não apenas de Adela Cortina, mas de diversos autores atuais, em busca do redirecionamento do conceito de cidadania atual em direção a algumas premissas do republicanismo ou mesmo ao reavivamento de aspectos da ética cidadã aristotélica.<sup>268</sup>

Apesar de tais crenças e apelos, é fundamental atentar para algumas considerações. Em primeiro lugar, como muito bem salienta Walzer, o “espiritualismo” a que se refere Marx, quando argumenta que a cidadania moderna é apenas ideológica, e não prática ou “realista”, como em tempos antigos, é apenas parcial, assim como o próprio “realismo” a que o mesmo faz referência.

Assim, observa Walzer, da mesma forma que hoje, também havia, no mundo antigo, especialmente na Grécia, além dos cidadãos comprometidos e com alto senso de responsabilidade para com sua comunidade, aqueles eram “inativos ou inefetivos em ação”.<sup>269</sup>

Por outro lado, na sociedade moderna, apesar da notável apatia, “cidadãos comuns em alguns momentos mobilizam-se em partidos e movimentos que mudam a forma da sociedade mais ampla”.<sup>270</sup> Sendo citados pelo autor os exemplos dos movimentos trabalhista, feminista e dos direitos civis, bem como os movimentos ecológicos.

Além disso, também é primordial notar que o republicanismo possui, conforme demonstrado largamente, premissas bastante divergentes da nossa sociedade. O ideal do cidadão absolutamente comprometido e preocupado com seus deveres cívicos exige uma ociosidade e uma limitação de interesses

---

<sup>268</sup> Crf. COLLINS, Susan D. **Aristotle and the Rediscovery of Citizenship**. Cambridge University Press. Cambridge: 2006, p.10. No dizer de Michael Walzer: “Por isso o reaparecimento periódico da cidadania em roupagens ideológicas, a expressão de um (...) senso de que algo vital foi perdido, e que a saúde da república requer um retorno a virtudes antigas, responsabilidade cívica, intenso e contínuo ativismo político”. Cfr. Ob. Cit., WALZER, Michael. **Citizenship in a changing society**. 1996, p.19.

<sup>269</sup> Ibidem, p. 17.

<sup>270</sup> Ibidem, p. 17.

completamente inviáveis na sociedade moderna.

Mais do que isso, para um eventual retorno ao pensamento do republicanismo, seria necessário uma modificação dos conceitos de liberdade e de realização pessoal dos indivíduos, bem como de suas prioridades até mesmo políticas. Pretensão praticamente impossível, como evidenciado pelo insucesso dos jacobinos já na revolução francesa, séculos atrás.<sup>271</sup>

Dessa forma, descartado o retorno total ao republicanismo, qual opção temos no desenvolvimento de uma atitude cidadã que estimule a participação popular no regime democrático?

Apesar de ter-se feito um movimento censura de retorno ao republicanismo, isto não significa abandonar completamente as concepções dali extraídas, mas utilizá-lo como exemplo e modelo em aspectos adaptáveis à realidade econômica, social e política de nosso tempo,<sup>272</sup> em que os cidadãos possuem interesses absolutamente variados, o que, em verdade, é muito mais uma conquista da sociedade moderna do que um obstáculo ao desenvolvimento da democracia.

De fato, aí reside a maior contribuição do republicanismo: a consciência de que as conquistas de um sistema político e de um modo de vida devem ser asseguradas e protegidas.

Se a diversificação, a heterogeneidade, o respeito, a tolerância e a autonomia de nosso tempo existem e são tão caras aos indivíduos de nosso tempo, o ideário republicanista não significa, em absoluto, um obstáculo à atitude cidadã participativa, mas, acima de tudo, um estímulo à proteção de tais valores, conquistas de uma sociedade moderna.

Nessa esteira, Maria Benedita Urbano elenca quatro condições necessárias para que a prática da cidadania seja habitual. Em primeiro lugar, que seja dada, aos cidadãos, a capacidade de atuar, com a consagração dos

---

<sup>271</sup> Como frisa perfeitamente Walzer, “Cidadania não será a identidade primária ou o sonho de consumo de homens e mulheres vivendo em sociedades complexas e altamente diferenciadas, onde política compete por tempo e atenção com classe, etnicidade, religião e família, e onde estes últimos não os aproximam, mas os separam e dividem ainda mais”. Ibidem. p. 19.

<sup>272</sup> Em verdade, como observa Adrian Oldfield, “Não se pode esperar conseguir suplantar a idéia de cidadania como status – que promete libertar o indivíduo das influências castradoras da sociedade e do Estado –, mas podemos utilizar elementos dessa concepção para aprofundar o projeto da cidadania como prática”. Cfr. OLDFIELD, Adrian, “**Citizenship: an unnatural practice?**”, in *The Political Quarterly*, Abril-Junho, 1990, p.183.

direitos e liberdades tradicionais, pois “enquanto houver franjas da sociedade que tenham que concentrar todos os seus esforços numa luta diária pela obtenção dos bens materiais, haverá sempre cidadãos de segunda”.<sup>273</sup>

Em segundo lugar, a existência de um arranjo institucional apropriado para a prática cidadã, com a descentralização das tarefas e funções estatais e a manutenção de múltiplos palcos em que todos possam ser atores políticos, a exemplo dos mecanismos de participação popular direta.

Terceiro, “a inculcação de uma atitude mental que leve os indivíduos não só a reconhecer os seus deveres como cidadãos, mas também a cumpri-los. A assumir seus deveres, obrigações e responsabilidades”.<sup>274</sup>

E, por fim, falando especificamente sobre o melhor modo de fomentar o ativismo cívico, tem-se a promoção da participação popular principalmente a nível local, permitindo que os cidadãos vejam-se como elementos que podem fazer a diferença politicamente, a fim de “criar uma espécie de círculo vicioso em que a participação induz a participação”.<sup>275</sup>

Portanto, temos aqui a completa caracterização daquilo que já tinha sido dito anteriormente: a atitude cidadã responsável para com a comunidade e suas conquistas, ao mesmo tempo em que se configura como pressuposto à realização de uma democracia efetivamente participativa, também pode e deve ser estimulada pela própria participação.

Dessa forma, a cidadania, entendida aqui especialmente no que tange aos seus deveres, é ao mesmo tempo premissa e objetivo dos mecanismos de participação popular que objetivamos demonstrar.

Ademais, a cidadania não se constitui apenas de deveres, mas também de direitos, sendo estes também indispensáveis à realização completa da democracia. A própria participação popular, inclusive, precisa ser vista como um direito fundamental do indivíduo.

Nessa esteira, absolutamente necessário faz-se abordar a questão dos direitos fundamentais a fim de compreender como a proteção dos direitos de participação revela-se indispensável para a concretização dos mecanismos aqui expostos, bem como para entendermos a faceta objetiva de tais direitos,

---

<sup>273</sup> Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita. **Cidadania para uma democracia ética**. 2007, p. 536.

<sup>274</sup> Ibidem, p. 536.

<sup>275</sup> Ibidem, p. 537.

categorias representativas de costumes e crenças de uma sociedade.

Após a concretização desse estudo, com a completa caracterização da cidadania em todos os seus níveis, sejam eles direitos ou deveres, poderemos analisar com propriedade o funcionamento dos mecanismos de participação popular, suas propostas e sua eficácia, além das manifestações desses instrumentos ao redor do mundo.

### 3- DIREITOS FUNDAMENTAIS

#### 3.1 Definição

O processo histórico,<sup>276</sup> de surgimento e mutação dos direitos fundamentais, implica em uma grande dificuldade para uma breve definição. Assim, são diversas as expressões utilizadas para se referir a direitos fundamentais: direitos humanos, direitos naturais, direitos individuais, direitos públicos subjetivos, liberdades públicas, dentre outros. Apesar da variedade de terminologias, a definição não sofre grandes alterações, à exceção do termo “direitos humanos”.<sup>277</sup>

Primeiramente, há de dizer-se que falar em direitos fundamentais

---

<sup>276</sup> “À história do direito está reservada, por excelência, a missão de demonstrar que o direito que vivemos em cada época nunca constitui-se obra definitiva.” In MARCOS, Rui Manuel de Figueiredo. **A história do direito e o seu ensino na escola de Coimbra**. Almedina, Coimbra: 2008, p.11. O estudo, a análise e a compreensão do direito em um caráter histórico-evolutivo sempre se fez necessário, vê - se “longas raízes no passado do direito. Fundamentalmente, porém, o alvorecer da disciplina de história do direito só recua, em Faculdades jurídicas portuguesas à segunda metade do século XVIII”. Cfr. MARCOS, Rui Manuel de Figueiredo. **A evolução da história do direito e o seu magistério na escola de Coimbra**. Estudos dedicados ao Prof. Doutor Mário Júlio de Almeida Costa. Universidade Católica Portuguesa, Lisboa: 2002, p.1407.

<sup>277</sup> Ob. Cit., SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 2005, p. 175. Já o professor Bonavides traz consigo a explanação da ideia do autor alemão Scmitt de alguns critérios formais para a caracterização dos direitos fundamentais, vejamos: “Pelo primeiro, podem ser designados por direitos fundamentais todos os direitos ou garantias nomeadas e especificados no instrumento constitucional. Pelo segundo, tão formal quanto o primeiro, os direitos fundamentais são aqueles direitos que receberam da Constituição um grau mais elevado de garantia ou de segurança; ou são imutáveis (unabänderliche) ou pelo menos de mudança dificultada (erschwert), a saber, direitos unicamente alteráveis mediante lei ou emenda à Constituição.” Cfr. Ob. Cit., BONAVIDES. Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 2004, ps. 561-562. Nesse sentido, os direitos chamados de humanos simplesmente são ligados a uma universalidade de caráter supra-estatal. E ainda, neste sentido: Norberto Bobbio, em seu livro “Era dos Direitos”, sustenta que “os direitos humanos nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares (quando cada Constituição incorpora Declarações de Direito), para finalmente encontrarem sua plena realização como direitos positivos universais”. BOBBIO. Norberto. **Era dos Direitos**. trad. Carlos Nelson Coutinho,



implica na abordagem de duas ideias: limitação do poder do Estado e reconhecimento de necessidades básicas inerentes a todos os humanos, pelo que todos fariam jus a determinados direitos, sem distinções de classe, etnia, origem ou opções políticas.

A existência desses pressupostos na caracterização de tais direitos leva, não raro, à existência de definições que abordam apenas um dos pontos, tangenciando ou ignorando outro.<sup>278</sup>

Por sua vez, José Afonso da Silva põe foco sobre a necessidade de dignidade inerente a qualquer ser humano,<sup>279</sup> constituindo os direitos fundamentais prerrogativas garantidoras dessas condições de igualdade, liberdade e dignidade.<sup>280</sup>

As definições apresentadas, ao mesmo tempo que expõem

---

Campus, Rio de Janeiro: 1988, p.30.

<sup>278</sup> No que se refere à limitação de poderes, temos como exemplo a definição de Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins: “Direitos fundamentais são direitos público-subjetivos de pessoas (físicas ou jurídicas), contidos em dispositivos constitucionais e, portanto, que encerram caráter normativo supremo dentro do Estado, tendo como finalidade limitar o exercício do poder estatal em face da liberdade individual”. Ver: DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. Revista dos Tribunais, São Paulo: 2007, p. 54. No mesmo viés, anota Gilmar Mendes: “Na sua concepção tradicional, os direitos fundamentais são direitos de defesa (Abwehrrechte), destinados a proteger determinadas posições subjetivas contra a intervenção do Poder Público, seja pelo (a) não-impedimento da prática de determinado ato, seja pela (b) não intervenção em situações subjetivas ou pela não-eliminação de posições jurídicas”. Cfr. MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 2. A normatividade ou até da Constituição já foi e ainda é objeto de discussão, veja-se: HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. (tradução Gilmar Ferreira Mendes) Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre: 1991, ps. 5-32.

<sup>279</sup> Sobre a titularidade, da dignidade da pessoa humana e demais direitos fundamentais, veja-se a presente posição que se resume em três teses: “a) Todos seres humanos são titulares da dignidade humana, não se distinguindo, por exemplo, entre dignidade humana e dignidade da vida humana (*universalidade* da dignidade humana); b) A dignidade humana não se perde, não estando a sua conservação dependente de ações do sujeito – inclusive, o pior criminoso deve ser respeitado, como dizia a Constituição da Igreja de Paulo (*Paulskirchenverfassung*), de 1849 -, ou de propriedades do sujeito (*v.g.*, a pessoa que passou a viver numa situação de demência profunda pode perder a autoconsciência, mas não a dignidade): estamos no domínio da *imperdebilidade* da dignidade humana; c) A dignidade no sentido próprio, aplica-se aos seres humanos e não aos animais ou mesmo a entidades coletivas, ou seja, vale a tese da *exclusividade humana* da dignidade, que está sob o foco da crítica (*v.g.*, por exemplo, a acusação de especismo). Cfr. Ob. Cit., LOUREIRO, João Carlos. **Constituição, tecnologia e inovação**. 2015, ps. 71-72. Já sobre a imperatividade da aplicação da dignidade, veja-se: Ob. Cit., LOUREIRO, João Carlos. **Adeus ao Estado social? A segurança social entre o crocodilo da economia e a medusa da ideologia dos “direitos adquiridos”**. 2010, p. 198.

<sup>280</sup> “Direitos fundamentais do homem (...) além de referir-se a princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico, é reservada para designar, no nível do direito positivo, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas. No qualificativo fundamentais acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive (...)”.

caracteres básicos do conceito de direitos fundamentais, também pecam por algum excesso ou omissão. José Afonso da Silva falta a percepção de que os direitos fundamentais exercem largamente a função de limitadores de poderes.

Assim sendo, torna-se conveniente a justaposição de que esses direitos não expressam exclusivamente prerrogativas individuais, mas também princípios que nutrem uma nova forma de compreensão de mundo, a partir da ideologia político-cultural que cada ordenamento jurídico será capaz de expressar, revelando não somente um caráter intrínseco ou subjetivo, mas extrínseco e objetivo dos direitos fundamentais.

Já as definições anteriores pecam tanto pela desconsideração do reconhecimento de necessidades naturais humanas quanto pela inclusão apenas do poder estatal como objeto de limitação desses direitos, omitindo-se quanto às influências de particulares sobre os direitos básicos de outros indivíduos.

A junção e adequação dessas ideias, assim, permite-nos compreender os direitos fundamentais como prerrogativas concedidas a indivíduos a fim de garantir-lhes condições básicas de dignidade e a consequente limitação de poderes que possam limitar sua fruição, expressando concepções ideológicas básicas contidas num determinado ordenamento jurídico.

### 3.1.1 Direitos fundamentais e direitos humanos

Percebe-se, pelo exposto, que ao falarmos em direitos fundamentais, estamos nos referindo a um determinado ordenamento jurídico. Dessa forma, cada ordenamento, especialmente (mas não apenas) através de sua constituição, garante a determinados indivíduos essas prerrogativas básicas.

Por tal motivo, apesar do reconhecimento de que esses direitos, como regra, são devidos ao indivíduo pela sua simples condição humana, alguns direitos fundamentais podem sofrer restrições ou até mesmo serem direcionados

---

Cfr. Ob. Cit., SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 2005. p. 178.

apenas a determinados titulares.

O exemplo mais básico disso são os direitos políticos: frequentemente são estes restringidos aos detentores da nacionalidade daquele Estado específico que os concede, podendo haver até restrições mais específicas.<sup>281-282</sup>

O Brasil, por exemplo, considera inelegível o analfabeto e não garante ao estrangeiro o direito de voto.

Essas razões levam à distinção entre duas categorias: direitos fundamentais e direitos humanos. Direitos fundamentais são aqueles incluídos em um ordenamento específico e concedidos a determinados titulares.<sup>283</sup> Ou, como observa Benito de Castro Cid, “direitos reconhecidos pelas leis fundamentais do respectivo ordenamento jurídico”.<sup>284</sup>

Já os direitos humanos são vistos como universais, devidos realmente a todos os humanos, pela sua simples condição natural.<sup>285</sup> Nascer como ser

---

<sup>281</sup> Por exemplo é condição de elegibilidade para o cargo de deputado federal no Brasil a idade mínima de 21 anos, nos Estados Unidos é de 25 anos, já na França a idade mínima é 23. Cfr. VICENTE, Jean-Yves e VILLIERS, Michel de. **Code électoral**, Litec, Paris: 2004, p. 35.

<sup>282</sup> Entretanto, a princípio, o simples fato de ser detentor de direitos políticos oferta-lhe condição de elegibilidade. Cfr. Ob. Cit., VICENTE, Jean-Yves e VILLIERS, Michel de. **Code électoral**, 2004, p.140.

<sup>283</sup> Ainda esclarece-se uma diferença entre fundamentalização e constitucionalização: A fundamentalização refere-se ao processo em que os direitos fundamentais vão paulatinamente ocupando o protagonismo na teoria e na filosofia política. Neste sentido podem apresentar-se sob duas óticas: 1) fundamentalização formal a qual está intimamente ligada ao processo de constitucionalização; e a 2) fundamentalização material que vê a possibilidade da existência de direitos fundamentais fora dos instrumentos constitucionais dos Estados, ou seja, analisa-se o conteúdo desses direitos que na realidade são fundamentos do Estado e da sociedade. Seguindo o este esclarecimento, Canotilho continua: “Designa-se por constitucionalização a incorporação de direitos subjectivos do homem em normas formalmente básicas, subtraindo-se o seu reconhecimento e garantia à disponibilidade do legislador ordinário (Stourzh). A constitucionalização tem como consequência mais notória a protecção dos direitos fundamentais mediante o controlo jurisdicional da constitucionalidade dos actos normativos reguladores destes direitos. Por isso e para isso, os direitos fundamentais devem ser compreendidos, interpretados e aplicados como normas jurídicas vinculativas e não como trechos ostentatórios ao jeito das grandes “declarações de direitos”. Ob. Cit., CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 2003, p. 377.

<sup>284</sup> Ob. Cit., CASTRO CID, Benito de. **Introducción al Estudio de los Derechos Humanos**. 2003, p. 100.

<sup>285</sup> Veja-se: “A declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, a despeito de não possuir força jurídica vinculativa, tem conseguido irradiar a eficácia dos Direitos Humanos para todo o direito internacional, tendo servido de fundamento e inspiração aos pactos de direitos civis e políticos e de direitos econômicos, sociais e culturais de 1966, e a todo conjunto de convenções especiais de Direitos Humanos em matérias específicas, como os direitos das mulheres, os das crianças e etc.” MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes. **Os direitos humanos como novo paradigma do direito**. Boletim da Ordem dos Advogados, Mensal, N.º 75, fevereiro, Lisboa: 2011, p. 33.

humano levaria ao reconhecimento de tais direitos lhe serem devidos.<sup>286</sup>

Vê-se aqui intensa relação do conceito de direitos humanos com as teorias jusnaturalistas, as quais concebem determinados direitos, regras e princípios como existentes antes mesmo de sua positivação.<sup>287</sup>

Observe-se, ainda, que o termo “direitos humanos” constantemente diz respeito a direitos reconhecidos não de maneira específica e limitada a um determinado ordenamento, mas àqueles direitos garantidos através de tratados internacionais, ou seja, uma regulação supra-estatal, como diz Castro Cid. Costuma ser a expressão adotada nesses documentos exatamente pela presunção de que são alvos de regulamentação internacional justamente por serem direitos devidos a qualquer homem, independentemente de sua nacionalidade.

Dessa forma, há de fazer-se sempre a distinção entre direitos humanos no sentido de: 1) direitos reconhecidos através de regulação internacional; ou 2) direitos tidos como universais e independentes de regulação, seja ela estatal ou supra-estatal.

### 3.2 Gerações dos Direitos Fundamentais

O termo “gerações”<sup>288</sup> é largamente usado doutrinariamente para se

---

<sup>286</sup> Assim: “(...) em geral, quando se pronuncia o nome ‘direitos humanos’, pretende-se designar aquele conjunto de faculdades ou poderes que correspondem a cada um dos membros da espécie humana em razão de sua própria humanidade (é dizer, pelo simples fato de serem homens). Quer-se designar, portanto, não os direitos que cada um tem em virtude de uma peculiar regulação estabelecida por um determinado ordenamento jurídico estatal ou supraestatal, mas aqueles outros que todos os indivíduos têm, com independência de que lhes hajam sido reconhecidos ou não pelos respectivos ordenamentos jurídicos históricos”. Cfr. Ob. Cit., CASTRO CID, Benito de. **Introducción al Estudio de los Derechos Humanos**. 2003, p.103.

<sup>287</sup> Não à toa Pérez Luño nota uma tendência ao reavivamento das teses jusnaturalistas nos seguintes termos: “a) existência de direitos anteriores e superiores ao Estado, cuja validade não deriva de haverem sido positivados, é dizer, promulgados por via legal (tese dos direitos humanos como direitos naturais); b) fundamento da legitimidade política na participação democrática dos cidadãos como expressão da soberania popular (tese contratualista); e c) exigência de instrumentos jurídicos com garantias reforçadas para tutela dos direitos (tese do constitucionalismo)”. Cfr. PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Las generaciones de derechos humanos**. Revista del Centro de Estudios Constitucionales. n.º 10. Septiembre-Diciembre. 1991, p. 204.

<sup>288</sup> “Quem formulou a tese das gerações de direito foi o Karel Vasak, em conferência ministrada em 1979, no Instituto Internacional de Direitos Humanos, em Estrasburgo Pela primeira vez, ele falou em gerações de direitos, inspirado na bandeira francesa: *liberté, égalité, fraternité*. A primeira geração, *liberté*: os direitos de liberdade e os direitos individuais. A segunda geração, *égalité*: os direitos de igualdade e econômico-sociais. A terceira geração diz respeito a *solidarité*: os direitos de solidariedade.” Veja-se: TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Tese**

referir às categorias de direitos fundamentais positivados ao longo da história: “primeiro os direitos clássicos individuais e políticos, em seguida os direitos sociais e, por último, os ‘novos’ direitos coletivos como os de solidariedade e de desenvolvimento”.<sup>289</sup>

Apesar do vasto uso que se faz da palavra “gerações”, é preciso observar sua incorreção terminológica. Em primeiro lugar porque não há uma sucessão de gerações, mas a soma desses direitos, pelo que os direitos fundamentais hoje consagrados são exatamente o conjunto de todas as “gerações”.<sup>290</sup>

Em segundo lugar, porque não existe tal divisão sequer cronologicamente: mesmo nas primeiras constituições e declarações dos séculos XVIII já havia, por exemplo, direitos sociais, geralmente associados à segunda geração.

Não obstante, a utilização do termo é a preferida por diversos autores em decorrência do foco que a palavra permite dar ao gradual reconhecimento de direitos mais relacionados à comunidade do que ao indivíduo. Em outras palavras, os direitos fundamentais, num primeiro momento, dizem respeito a garantias mais individualistas, sendo gradativamente somados direitos de cunho mais social, como se verá a seguir.

A compreensão desses conceitos será de fundamental importância para a posterior análise das dimensões ou perspectivas dos direitos fundamentais, bem como suas funções num Estado de Direito, especialmente o

**de "Gerações de Direitos Humanos" de Norberto Bobbio.** Seminário Direitos Humanos das Mulheres: A Proteção Internacional, Evento Associado à V Conferência Nacional de Direitos Humanos, Dia 25 de maio de 2000 Câmara dos Deputados, Brasília, DF. [http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/cancadotrindade/cancado\\_bob.htm](http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/cancadotrindade/cancado_bob.htm). Como, também: Refere-se Urbano atentando-se pertinentemente às críticas levantadas sobre o termo: “como é sabido, concita algumas críticas por parte de quem sustenta que ela pode sugerir, erroneamente, que cada nova geração de direitos substitui a anterior, amputando assim os indivíduos de importantes direitos e liberdades”. URBANO, Maria Benedita. **Globalização: os direitos fundamentais sob stress.** In ANDRADE, Manuel da Costa; ANTUNES, Maria João; SOUSA, Susana Aires de (Org.). Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge Dias de Figueiredo Dias. Coimbra: Coimbra Editora, 2009, p. 1023.

<sup>289</sup> DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais.** Revista dos Tribunais, São Paulo: 2007, p. 34.

<sup>290</sup> Há autores que atualmente apresentam a ideia de uma quarta geração ligada a direitos: ao meio ambiente; à qualidade de vida; dentre outros. Veja-se: CANOTILHO, J.J. Gomes/MOREIRA, Vital. Fundamentos da Constituição. Coimbra Editora, Coimbra: 1991, p. 93.

democrático.<sup>291</sup>

### 3.2.1 Primeira geração: direitos civis e políticos<sup>292</sup>

A primeira geração de direitos fundamentais é fruto, principalmente, da tomada de poder pela burguesia e o início da consolidação do capitalismo como meio de produção dominante da sociedade ocidental não apenas econômica e ideológica, mas também politicamente.

Nesse viés, tais direitos constituem exatamente os pressupostos de desenvolvimento do sistema capitalista, através da consolidação de um Estado com intervenção mínima sobre a conduta dos indivíduos: o Estado Liberal.

Assim, esses direitos não se baseiam em atitudes efetivas do Estado, mas em prestações negativas, ou seja, em abstenções: a função do Estado Liberal é, basicamente, não intervir na conduta dos seus jurisdicionados, dando-lhes liberdade para conduzirem seus negócios privados. Os direitos de primeira geração, por esse motivo, são considerados **direitos de defesa (Abwehrrechte)**, objetivando proteger o indivíduo da intervenção do Estado.<sup>293</sup>

Incluem-se, nessa esfera, os direitos à vida, liberdade, propriedade e igualdade perante a lei (chamada igualdade formal), além de liberdades específicas, como de expressão, imprensa, reunião e associação. Constituem, assim, em suma, os direitos chamados civis e políticos.

### 3.2.2 Segunda geração: direitos econômicos, sociais e culturais

A expansão do modo de produção capitalista dá origem a abismos sociais gigantescos, bem como a condições de vida – especialmente de trabalho – abaixo de mínimos condizentes à dignidade em uma sociedade cada vez mais produtora de riquezas.

---

<sup>291</sup> Pois participação, legitimidade e democracia estão intimamente ligados aos direitos humanos, veja: ALEXY. Robert, **Justice and democracy**. Ethics and the future of democracy. Fundação Gulbenkian. Lisbon: 1994, p.142.

<sup>292</sup> Os direitos político nada mais são que, direitos subjetivos públicos, que visão garantir a eficácia do princípio da soberania popular, veja: MUSSO, Enrico Spagna. **Diritto Costituzionale**. Cedam, Padova: 1979, p. 275.

<sup>293</sup> Ver: PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. Las generaciones de derechos humanos. **Revista del Centro de Estudios Constitucionales**. n.º 10. Septiembre-Diciembre. Madrid: 1991, p. 205.

É inevitável, nesse contexto, o surgimento de movimentos sociais, especialmente socialistas, que objetivam o reconhecimento de direitos garantidores de melhores condições de vida aos cidadãos agora oprimidos pelo sistema de produção vigente e suas contradições sociais.

Se antes o foco era a construção de um Estado Liberal, não intervencionista, garantidor da liberdade de atuação da esfera privada, agora a prioridade passa a ser a elaboração de um Estado que possa prestar efetivamente serviços e garantir direitos que proporcionem aos cidadãos condições de igualdade material e vida digna.<sup>294</sup>

Com isso, surgem as denominadas “liberdades sociais”, como as de sindicalização, direito de greve, férias, limitação razoável da jornada de trabalho, salário mínimo e repouso semanal remunerado.

A segunda geração engloba, portanto, direitos que objetivam reduzir as desigualdades sociais, garantir a construção do chamado “Estado do bem-estar social”, ou seja, direitos de participação (Teilhaberecht).<sup>295</sup>

Em outras palavras, a igualdade agora perseguida não é apenas formal, mas também material, através do fornecimento de condições fáticas básicas para exercício de outras liberdades, pois “enquanto houver franjas da sociedade que tenham que concentrar todos os seus esforços numa luta diária pela obtenção dos bens materiais, haverá sempre cidadãos de segunda”.<sup>296</sup>

---

<sup>294</sup> “Considera-se, agora, que da titularidade de direitos fundamentais em Estado democrático e social de Direito decorre para o Estado, tanto um dever de prestar assistência nas situações de necessidade e de garantir aos particulares a participação nas correspondentes prestações e instituições estatais, como também a obrigação de criar os pressupostos materiais de um exercício efetivo da liberdade, o que se reflete primariamente na progressiva consagração constitucional dos chamados direitos sociais, mas também numa reinterpretação social dos tradicionais direitos de liberdade”. Cfr. NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição**. Coimbra Editora, Coimbra: 2003, p. 88. Veja, no dizer de Pérez Luño: “os direitos humanos nascem (...) com notável marca individualista, como liberdades individuais que configuram a primeira fase ou geração dos direitos humanos. Esta matriz ideológica individualista sofrerá um amplo processo de erosão e impugnação nas lutas sociais do século XIX. Estes movimentos reivindicativos evidenciaram a necessidade de completar o catálogo de direitos e liberdades da primeira geração com uma segunda geração de direitos: os direitos econômicos, sociais, culturais. Estes direitos alcançam sua paulatina consagração jurídica e política na substituição do estado liberal de Direito pelo Estado social de Direito”. Cfr. PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Las generaciones de derechos humanos**. Revista del Centro de Estudios Constitucionales. n.º 10. Septiembre- Diciembre. 1991, p. 205.

<sup>295</sup> Ibidem, p. 205.

<sup>296</sup> Ob. Cit. URBANO, Maria Benedita. **Poder legislativo Regional: os difíceis contornos da autonomia política das Rexións. O caso português**. 2007, p. 536.

### 3.2.3 Terceira geração: direitos de solidariedade e fraternidade

Como disse-se anteriormente, gradualmente a luta pelo reconhecimento de direitos fundamentais vai deslocando-se do individualismo à coletividade. Os direitos de primeira geração, assim, equivalem a direitos de defesa do indivíduo perante o Estado; os de segunda a direitos sociais, destinados principalmente a uma coletividade; já os de terceira a direitos referentes a toda a humanidade.<sup>297</sup>

Portanto, esses direitos têm titularidade difusa, não sendo destinados a um específico titular, mas a todo o gênero humano. São direitos de caráter eminentemente abstrato: direito à paz, à qualidade de vida, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à conservação do patrimônio histórico e cultura, à comunicação, à liberdade informática.<sup>298</sup>

Contudo, por serem direitos de recente reconhecimento, sua positivação em ordenamentos jurídicos específicos ainda é restrita, limitando-se especialmente ao âmbito internacional, através de tratados e outros documentos transnacionais.<sup>299</sup>

No mais, observe-se, como salienta pertinentemente Pérez Luño, que cada uma das gerações aqui expostas corresponde a um valor básico: respectivamente, liberdade, igualdade e fraternidade. Portanto, estes últimos estão obviamente ligados a um esforço comum e solidário de todo o gênero humano para sua proteção.<sup>300</sup>

---

<sup>297</sup> Como salienta Paulo Bonavides, os direitos de terceira geração: “[...] não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta”. Cfr. Ob. Cit., BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 2004, p. 569.

<sup>298</sup> Para Pérez Luño, “(...) os direitos e liberdades de terceira geração se apresentam como uma resposta ao fenômeno da denominada ‘contaminação das liberdades’ (liberties’s pollution), termo com que alguns setores da teoria social anglo-saxônica aludem à erosão e degradação que aflige os direitos fundamentais ante determinados usos de novas tecnologias”. Ob. Cit. PÉREZ LUÑO. **Las generaciones de derechos humanos**. 1991, p. 206.

<sup>299</sup> Cfr. Ob. Cit. SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. rev., atual. e ampl. Livraria do Advogado, Porto Alegre: 2009, p. 49.

<sup>300</sup> “Se a liberdade foi o valor guia dos direitos de primeira geração, como foi a igualdade para os direitos de caráter econômico, social e cultural, os direitos de terceira geração têm como principal valor de referência a solidariedade. Os novos direitos humanos são acoplados entre si por sua incidência universal na vida de todos os homens e exigem para sua realização a junção de esforços e responsabilidades em escala planetária. Somente mediante um espírito



### 3.3 Dimensões ou Perspectivas dos Direitos Fundamentais

A terminologia que se adequa ao entendimento no que diz respeito as dimensões dos direitos fundamentais é a multidimensionalidade, ou seja, os direitos fundamentais produzem efeitos em diversas dimensões, ultrapassando a unicidade de efeitos irradiada por exemplo do clássico sentido do *status negativus* de George Jellinek.<sup>301</sup>

Ao garantir direitos básicos aos cidadãos, um Estado de Direito não apenas concede prerrogativas subjetivas a esses indivíduos. Ele também está, em verdade, limitando seu próprio poder (e o de atores privados) ao traçarem diretrizes de atuação espelhadas nesses direitos.

Isso porque no momento em que o Estado compromete-se, por exemplo, a não interferir sobre a liberdade de sindicalização de seus jurisdicionados, garantindo-lhes tal direito, está também definindo como um de seus princípios a não intervenção sobre tal faceta da atuação privada.

Conforme explica Alexy, se “A” tem, em relação a “B”, um determinado direito “C”, a abstração do caráter de direito subjetivo, ou seja, da prerrogativa de “A”, leva à conclusão que “B” possui, objetivamente, o dever “C”, já que a todo direito corresponde um dever.<sup>302</sup>

Em outras palavras, aquilo que por um lado são direitos dos cidadãos, constituem obrigações, deveres, diretrizes e posições do Estado:

“Por exemplo, se (...) ninguém pode ser submetido a tortura, então a proibição de recorrer a métodos de tortura como forma de obter confissões é uma obrigação que se impõe permanente e **objetivamente** ao Estado”.<sup>303</sup>

Dessa forma, pode-se dizer que os direitos fundamentais possuem uma dupla perspectiva: ao mesmo tempo em que são direitos subjetivos dos indivíduos, também constituem expressões das diretrizes políticas e ideológicas

solidário de sinergia, é dizer, de cooperação e sacrifício voluntário e altruísta dos interesses egoístas, será possível satisfazer plenamente as necessidades e aspirações globais comuns relativas à paz, à qualidade de vida ou à liberdade informática”. Ibidem, ps. 210-211.

<sup>301</sup> HÄBERLE, Peter. **Dimensões dos Direitos Fundamentais à Luz de uma Comparação de Níveis Textuais de Constituições**. Seção Especial – Textos Clássicos, DPU Nº 55 – Jan-Fev, 2014, p. 184. In: <https://www.direitopublico.idp.edu.br/direitopublico/article/viewFile/1428/1206>

<sup>302</sup> Cfr. ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo, SP: Malheiros, 2008. p. 526.

<sup>303</sup> Ob. Cit., NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição**. 2003, p. 69.

de um determinado Estado.

Os direitos fundamentais tratam de temas que não se restringem a específicas áreas da vida humana; pelo contrário, há direitos fundamentais concernentes a valores que permeiam todo o ordenamento jurídico e a vida em sociedade num determinado espaço.<sup>304</sup>

Portanto, não à toa é o termo “fundamental” designado para referir-se a tais direitos: eles constituem exatamente princípios, diretrizes e paradigmas que fundamentam um ordenamento jurídico, bem como refletem e influenciam diretamente o modo de vida de uma sociedade.

Logo, diz-se que os direitos fundamentais possuem duas dimensões ou perspectivas: uma **subjéitiva** (enquanto direitos subjétivos) e outra **objéitiva** (enquanto expressão dos valores básicos de uma sociedade e fundamentos de um ordenamento jurídico).

Conforme dizer de José Afonso da Silva, direitos fundamentais referem-se a “princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico”.<sup>305</sup>

Com efeito, uma avaliação crítica dos direitos fundamentais garantidos por um determinado Estado permite aferir o que ideologicamente prega-se naquela comunidade: seus objetivos e meios para consecução dos fins a que se propõe na construção de uma determinada estrutura social, ou ao menos o discurso efetuado sobre estes propósitos.<sup>306</sup>

A conclusão a que logicamente pode-se chegar é que todos os direitos fundamentais são, além de individuais, transindividuais. Sua proteção não é apenas forma de defender um indivíduo de qualquer ação do Estado, mas principalmente garantir a consecução e/ou preservação dos valores de uma

---

<sup>304</sup> Como salienta Alexy: “Questões relativas à liberdade e à igualdade não são questões apenas de um ramo do direito, elas permeiam todos os ramos. A forma como elas são solucionadas em cada um desses diferentes ramos não é, para esses ramos do direito, uma questão específica, mas uma questão **fundamental**” (grifo nosso). Ob. Cit. Cfr. ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo, SP: Malheiros, 2008. p. 522.

<sup>305</sup> SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 27ª edição revista e atualizada, Malheiros Editores, São Paulo: 2005, p. 178.

<sup>306</sup> “Assim, quando o art. 38, nº 1, da Constituição garante a liberdade de imprensa, vem aí reconhecido, para além do direito subjétivo de cada um à liberdade de imprensa, também o valor que a existência de uma imprensa livre tem no nosso ordenamento constitucional, independentemente dos direitos ou deveres que a consagração constitucional de tal valor implique”. Ob. Cit. NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição**. 2003, p. 70.

sociedade.<sup>307</sup>

Logo, percebe-se que os direitos fundamentais possuem um alcance jurídico praticamente incomparável, não se limitando ao direito constitucional, como já salientado por Alexy.<sup>308</sup>

A “irradiação” que se refere Novais está expressa na Teoria dos Efeitos Irradiantes. O paradigma apontado doutrinariamente para o reconhecimento dessa perspectiva é o caso Lüth, cuja decisão, proferida em 1958 pela Corte Federal Constitucional da Alemanha, consignou que os direitos fundamentais possuem natureza jurídico-objetiva.<sup>309</sup>

Assim, pode-se falar num “efeito irradiante” dos direitos fundamentais (Ausstrahlungswirkung), fornecendo diretrizes para aplicação e interpretação do direito infraconstitucional, já que tais direitos fornecem exatamente diretrizes para a aplicação de qualquer área do Direito.<sup>310</sup>

Como se vê, os direitos fundamentais garantidos por um Estado

---

<sup>307</sup> É nesse sentido que afirma Paulo Gustavo Gonet Branco: “As constituições democráticas assumem um sistema de valores que os direitos fundamentais revelam e positivam. Esse fenômeno faz com que os direitos fundamentais influam sobre todo o ordenamento jurídico, servindo de norte para a ação de todos os poderes constituídos”. Veja-se: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 5. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 343.

<sup>308</sup> Jorge Reis Novais pontua: “os direitos fundamentais constituem, no seu conjunto, um sistema ou ordem objetiva de valores que legitima a ordem jurídico-constitucional do Estado, que condiciona constitutivamente toda a atuação dos poderes constituídos e que irradia uma força expansiva a todos os ramos do Direito”. Ob. Cit. NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição**. 2003, p. 58.

<sup>309</sup> Ou seja: “[...] não se limitam à função precípua de serem direitos subjetivos de defesa do indivíduo contra atos do poder público, mas que, além disso, constituem decisões valorativas de natureza jurídico-objetiva da Constituição, com eficácia em todo o ordenamento jurídico e que fornecem diretrizes para os órgãos legislativos, judiciários e executivos”. Cfr. Ob. Cit., SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 2009, p. 143. Ver ainda A Constituição Portuguesa de 1976, em seu artigo 18º, consagra esse efeito: “1. Os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são directamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas”. Sobre este aspecto o professor Canotilho afirma existir uma “eficácia externa”, também conhecida como “eficácia em relação a terceiros” ou ainda, atualmente, de “efeitos horizontais”, para se perceber como se atribui tal eficácia. Neste sentido, traz consigo duas teorias: 1) teoria da eficácia direta ou imediata (unmittelbare, direkte drittwirkung) e 2) teoria da eficácia indireta ou mediata (mittelbare, indirekte drittwirkung).

<sup>310</sup> No caso Lüth, segundo Alexy, ficou evidenciado que: “Os direitos constitucionais incorporam, para citar a Corte Constitucional Federal, ‘ao mesmo tempo uma **ordem objetiva de valores**’. Mais tarde a Corte fala simplesmente de “**princípios que são expressos pelos direitos constitucionais**”. Assumindo essa linha de raciocínio, pode-se de dizer que a primeira idéia básica da decisão do caso Lüth era a afirmação de que **os valores ou princípios dos direitos constitucionais aplicam-se não somente à relação entre o cidadão e o Estado, muito além disso, a “todas as áreas do Direito**”. É precisamente graças a essa aplicabilidade ampla que os direitos constitucionais exercem um “efeito irradiante” sobre todo o sistema jurídico. Os direitos constitucionais tornam-se onipresentes (unbiquitous)”. (grifo nosso). Ob. Cit. ALEXY, Robrt. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2008, p. 523.

contêm muito mais do que prerrogativas individuais: são também expressões de valores prezados e objetivados pela comunidade, especialmente através da ação estatal.<sup>311</sup>

Nesse viés, o direito à participação popular, insculpido em diversos ordenamentos jurídicos de Estados democráticos de Direito, deve ser enxergado não apenas como um direito do cidadão, em contrapartida de seus deveres, mas principalmente como um dos objetivos de um Estado democrático.

A importância na percepção da faceta objetiva do direito à participação política reside exatamente na exigência (inclusive constitucional) de que o Estado propicie condições não apenas formais, mas principalmente fáticas, para o exercício desse direito.

Isso dá-se não apenas pelo fato de ser uma prerrogativa dos cidadãos, mas especialmente por constituir, como visto, uma diretriz do Estado

---

<sup>311</sup> É ponto pacífico, em vários ordenamentos pátrios, que os direitos fundamentais gozam de efeitos diretos até em relação aos particulares, vejamos o brasileiro e português: “O direito constitucional contemporâneo tem reconhecido a expansão da eficácia dos direitos fundamentais às relações privadas. Essa tendência — produção de efeitos não exclusivamente verticais (do particular frente ao Estado), mas também horizontais (entre particulares) — revela-se plenamente compatível com a Carta Política brasileira. O tema eficácia horizontal ou vertical tem relevância fática e jurídica, mormente a identificar a quem são oponíveis os direitos fundamentais do indivíduo. O Supremo Tribunal Federal analisou questão atinente à eficácia dos direitos fundamentais nas relações privadas proferindo decisão de vanguarda por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário 201.819-8. Na hipótese, a União Brasileira de Compositores (UBC) interpôs recurso extraordinário visando à reforma do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro que invalidou seu ato de exclusão de associado ao argumento de que a recorrente não teria respeitado o princípio constitucional da ampla defesa. A recorrente justificou que, no caso, não se aplicaria o referido princípio já que não se tratava de órgão da administração pública. A ministra Ellen Gracie, então relatora, acompanhada pelo ministro Carlos Velloso, deu provimento ao recurso sob a alegação de que as associações privadas possuem autonomia para elaboração de suas regras e, neste compasso, os indivíduos que nela ingressariam tinham de aderir a estas normas, ademais em se considerando o cumprimento do estatuto, não haveria se falar em anulação da exclusão do associado. Divergiu o ministro Gilmar Mendes, seguido pelos ministros Joaquim Barbosa e Celso de Mello, fundamentando sua decisão na teoria da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais às relações privadas.” FIGUEIREDO, Fernanda Mendonça dos Santos. **Direitos fundamentais aplicam-se a relações privadas.** <http://www.conjur.com.br/2009-fev-05/stf-reconhece-aplicacao-direta-direitos-fundamentais-relacoes-privadas>. E ainda, A Constituição Portuguesa de 1976, em seu artigo 18º, consagra esse efeito, veja-se: “1. Os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são directamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas”. O Professor Canotilho afirma existir uma “eficácia externa”, também conhecida como “eficácia em relação a terceiros” ou ainda, atualmente conhecidos, como “efeitos horizontais. Neste sentido, traz consigo duas teorias: 1) teoria da eficácia direta ou imediata (unmittelbare, direkte drittwirkung), trata-se da eficácia absoluta dos direitos fundamentais nas relações particulares, e a 2) teoria da eficácia indireta ou mediata (mittelbare, indirekte drittwirkung), permite a intervenção estatal nas relações particulares, para se buscar a conformidade das normas privadas em relação às normas de direito fundamental, sob pena de inconstitucionalidade, devendo judiciário interpretá-las. Cfr. Ob. Cit, CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição.** 2003, p. 1269.

de Direito dentro do qual se concede tal direito, residindo aí valores essenciais à manutenção de uma democracia saudável.

Mais do que isso, ainda que não expressamente previsto em um ordenamento, é possível conceber esse direito/dever como consequência inafastável da adoção de um regime democrático. Isso porque, por óbvio, democracia implica em governo do povo, pelo que sua participação e deliberação fazem-se essenciais em qualquer nível.

O reconhecimento da necessidade de inclusão da população no processo de tomada de decisão política numa sociedade democrática, portanto, leva à invariável conclusão de que a participação popular não necessita de previsão expressa para constituir dever subjetivo de um cidadão e, além disso, traduz-se em dever e diretriz básica de condução do Estado, obrigado a fornecer condições básicas de promoção da participação.

A reiteração de tais conclusões e a efetiva cobrança do dever estatal nesse sentido pode promover exatamente a construção da estrutura retroalimentar a que se referiu anteriormente: um sistema em que a promoção da participação leva à efetiva atuação popular e esta, por sua vez, reforça a própria promoção.

Além dessas considerações, também é possível enxergar um caráter objetivo nos direitos fundamentais através de sua plurifinalidade, tema a ser devidamente estudado em tópico próprio, em razão de suas variadas nuances.

### 3.4 Plurifinalidade dos Direitos Fundamentais

Através das constatações anteriores, é possível notar, com relativa clareza, que os direitos fundamentais possuem diversas finalidades. Como já exposto, ao mesmo tempo em que constituem direitos subjetivos de indivíduos, também expressam características, valores e diretrizes de um ordenamento.<sup>312</sup>

Essa dualidade de dimensões permite identificar, de saída, pelo menos duas finalidades com clareza: a de defesa do indivíduo perante o Estado

---

<sup>312</sup> O que se pode fundamentar uma democracia constitucional, veja-se: Ob. Cit., ALEXY, Robert. **Justice and democracy**. 1994, p.142.

(e perante terceiros) e de integração de um sistema jurídico.

Não obstante, não apenas tais finalidades são desempenhadas por esses direitos, bem como não há uma identificação rigorosa entre a dimensão subjetiva e a finalidade de proteção ou entre a perspectiva objetiva e a finalidade de integração. Muito pelo contrário.

A dimensão subjetiva, por exemplo, ao mesmo tempo em que expressa a finalidade de defesa dos direitos fundamentais, também revela o dever de abstenção do Estado no que tange a tais direitos. Noutras palavras, não pode o Estado atuar de forma a reduzir esses direitos já existentes.

Contudo, ainda que a ideia de plurifinalidade dos direitos fundamentais seja amplamente aceita pela doutrina, a finalidade destes variam consideravelmente de acordo com cada autor. Enquanto Canotilho,<sup>313</sup> por exemplo, enxerga quatro finalidades nos direitos fundamentais (defesa, prestação, proteção e não-discriminação), Novais parece considerar de maior relevância apenas duas finalidades:<sup>314</sup> a de proteção e a constitutiva, seguindo caminho similar ao de Hesse.

Tal variedade demonstra claramente a imensidão de consequências jurídicas advindas desses direitos, os quais exercem, de fato, inúmeras finalidades dentro de um ordenamento, sendo certo que praticamente todas as finalidades elencadas pelos autores acerca do tema com certeza existem, variando, entretanto, a relevância que cada um dispensa a específicas finalidades, muito por conta da abordagem que se pretende dar ao estudo.

Além disso, há de observar-se que várias dessas finalidades repetem-se ao longo de diversas obras apenas com diferentes nomenclaturas, o que nos permite concluir que há pontos em comum entre diversos autores, alguns dos quais demonstram-se já pacificados.

Contudo, essencialmente, para a compreensão sobre a relação imposta entre Estado e cidadão sob a ótica dos direitos fundamentais, faz-se necessário recorrer a **teoria dos *quadrato status*** de Jellinek.<sup>315</sup>

Isto porque tal doutrina, apesar de sofrer diversas críticas como bem

---

<sup>313</sup> Ob. Cit. CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 2003, ps. 407- 410.

<sup>314</sup> Ob. Cit. NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição**. 2003, ps. 72 ss.

<sup>315</sup> Totalmente no espírito da famosa teoria do status, de G. Jellinek, desenvolveu-se na jurisprudência e na doutrina (1962), sob a Lei Fundamental, a teoria do “duplo caráter” dos

observou Maria Benedita Urbano,<sup>316</sup> é a base para a construção de inúmeros trabalhos sobre a plurifinalidade dos direitos fundamentais. Motivo pelo qual se faz absolutamente precioso o seu estudo, frisando-se, entretanto a incompletude de tal teoria, dentre as quais a ausência do *status processualis* apontada por Häberle.<sup>317</sup>

### 3.4.1 Os plurais Status dos Direitos Fundamentais

Primeiramente, é preciso deixar claro que apesar de servir como base para estudos sobre sua plurifinalidade, a teoria de Jellinek não pretende abordar, propriamente, funções gerais dos direitos fundamentais. Seu objetivo é, antes de tudo, entender as facetas da relação entre **Estado e cidadão** por meio de tais direitos.

Entretanto, sendo de conhecimento da doutrina sua incompletude, será explanada a ideia de Häberle, com o fim de demonstrar a busca pelo melhor

direitos fundamentais. Trata-se do seguinte: os direitos fundamentais desenvolvem não apenas um aspecto jurídico-subjetivo-individual, como também um aspecto jurídico-objetivo, institucional. Os enfoques são distintos. O Tribunal Constitucional alemão fala de “ordenamento objetivo de valores” (E 7, 198 – caso Lüth), eu mesmo (1962), de aspecto institucional, e outros autores empregam conceitos semelhantes. O que importa é apenas a compreensão de que os direitos fundamentais não se esgotam em direitos fundamentais jurídico-individuais, eles têm uma função social. Isso significa, ao mesmo tempo, que ao legislador é atribuída uma função configuradora. Assim, o casamento e a família, mas também a propriedade e o direito sucessório, a liberdade de associação e a liberdade de reunião são configurados por meio de muitas normas. Até mesmo a liberdade de consciência individual necessita configuração delimitada, pense-se, por exemplo, na recusa em prestar serviço militar por objeção de consciência.” Veja-se: HÄBERLE, Peter. **Dimensões dos Direitos Fundamentais à Luz de uma Comparação de Níveis Textuais de Constituições**. Seção Especial – Textos Clássicos, Revista Síntese de Direito público / Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), DPU Nº 55 – Jan-Fev, Porto Alegre: 2014, ps. 184-185.

<sup>316</sup> Como frisa Maria Benedita Urbano: “(...) apesar de uma distinta listagem das funções ou das diferentes nomenclaturas utilizadas, acabamos por encontrar alguns denominadores comuns. Porventura, tal ficará a dever-se à circunstância de que muitas das propostas que têm vindo a ser apresentadas em termos de formatar uma lista de funções que os direitos fundamentais desempenham se inspiram, em maior ou menor medida, na célebre doutrina de Jellinek, teorizada no final do século XIX” . Ob. Cit., URBANO. **Globalização: os direitos fundamentais sob stress**. 2009, p. 1029.

<sup>317</sup> “O panorama sobre as dimensões dos direitos fundamentais que se segue tem como palavra-chave “multidimensionalidade”. O que se quer dizer é o seguinte: os direitos fundamentais não produzem efeitos apenas em uma dimensão, como, por exemplo, no sentido do clássico status negativus (G. Jellinek), mas, nos tempos mais recentes, desenvolvem, adicionalmente, orientações e funções. Ademais, eles se complementam tematicamente, são abertos à evolução ulterior”. Veja-se: Ob. Cit., HÄBERLE, Peter. **Dimensões dos Direitos Fundamentais à Luz de uma Comparação de Níveis Textuais de Constituições**. 2014, p. 184.

emprego da multidimensionalidade. Feita essa consideração, é possível compreender a orientação e as conclusões de Jellinek.

Este último alemão identifica, assim, quatro status básicos na relação entre Estado e cidadão: passivo, negativo, positivo e ativo. Status, nessa teoria, “é alguma forma de relação entre cidadão e Estado. Como uma relação que qualifica o indivíduo, o status deve ser uma situação, e, como tal, diferenciar-se de um direito”.<sup>318</sup>

O status, assim, é diferente de um direito, podendo advir exatamente deste. No momento em que se concede um direito ou se estabelece uma obrigação, modifica-se a relação do indivíduo com o Estado, alterando-se seu status perante este.

#### 3.4.1.1 Status passivo ou status subiectionis

O status passivo consiste simplesmente na sujeição do indivíduo ao Estado em função de determinadas obrigações. Tal significa dizer que ou existe um dever do indivíduo perante o Estado ou que poderia legitimamente existir algum dever que sujeitasse o indivíduo ao poder estatal.

Este status é exatamente o caráter mais bem delineado da relação entre os cidadãos e o poder estatal até o surgimento dos direitos fundamentais. Estes surgem, num primeiro momento, exatamente como formas de limitação dessa sujeição, dessa passividade dos cidadãos ao Estado, dando origem aos direitos classicamente vistos como de defesa (defesa perante o Estado), identificados comumente com os de primeira geração.

A partir da positivação dos direitos do homem e sua fixação perante os Estados, dá-se origem a um novo status nessa relação: o negativo.

#### 3.4.1.2 Status negativo ou status libertatis

Se no status passivo o cidadão está obrigado a algo, havendo um dever de sujeição ao poder estatal, o status negativo consiste no dever do Estado de abster-se de algo, de um comportamento que limite ou imponha

---

<sup>318</sup> Ob. Cit., ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2008, p. 255.



constrangimentos a determinadas liberdades concedidas ao indivíduo.

O status negativo, portanto, “é formado por uma esfera individual de liberdade”,<sup>319</sup> segundo, a percepção de Jellinek, trata-se de classe juridicamente irrelevante à atuação estatal.<sup>320</sup>

Portanto, ao status negativo correspondem as situações em que o Estado não pode intervir de qualquer maneira sobre a atividade individual. Fazem parte desta categoria, portanto, as ações que se consideram facultativas ao cidadão: não são permitidas ou proibidas, podendo o mesmo agir livremente. “Como exemplos de ações juridicamente irrelevantes Jellinek utiliza a publicação de um impresso, o saborear de um vinho e o passeio em sua própria propriedade”.<sup>321</sup>

Apenas o abuso de alguma dessas faculdades configuraria abuso de direito, passível de intervenção Estatal, alterando o status da relação para o passivo. A relação entre este status e os direitos de defesa, por sua vez, fica explícita, segundo Alexy, no momento em que Jellinek afirma estar o status negativo sob a proteção da proibição da atuação estatal de forma impositiva/coativa que não possua fundamentação legal.<sup>322</sup>

O direito fundamental, na perspectiva de direito de defesa, é reconhecidamente clássico desde sua aparição na Declaração Americana dos Direitos Humanos do século XVIII, bem como na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, na França, em 1789.

Exprime a liberdade do cidadão diante do Estado ou em seu desfavor. A maior parte das constituições modernas reconhecem esta função de defesa.

---

<sup>319</sup> Ibidem, p. 258.

<sup>320</sup> Veja-se: “Prüft man nun diese Freiheit ihrer juristischen Seite nach, so ergibt sich, dass sie identisch ist mit den für den Staat rechtlich irrelevanten Handlungen der Subjicirten”. JELLINEK, George. **System der subjektiven öffentlichen Rechte**. Freiburg I. B., Tübingen: 1892, p. 98. O autor continua a explicar o Status negativo: “Dem Staatsmitgliede kommt daher ein Status zu, in dem er Herr ist, eine staats-freie, das Imperium verneinende Sphäre. Es ist die des negativen Status, des status libertatis, in welcher die streng individuellen Zwecke durch die freie That des Individuums ihre Befriedigung finden.” Com essas palavras Jellinek esclarece que àquele que é membro de um Estado é atribuído um Status, em que o indivíduo é o único e exclusivo mandatário, ou seja, não há a possibilidade de ingerência do Estado nessa esfera. lb. Idem. p. 82.

<sup>321</sup> Ob. Cit., ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2008, p. 258.

<sup>322</sup> Ob. Cit., JELLINEK, George. **System der subjektiven öffentlichen Rechte**. 1892, p.99. “Der negative Status ist nun dadurch geschützt, dass der Einzelne einen Anspruch auf seine Anerkennung hat und den Staatsbehörden jede Störung desselben, d. h. jede Auflegung eines nicht gesetzlich begründeten Befehles oder Zwanges verboteu ist”.

Pode-se apresentar inicialmente um rol exemplificativo: a liberdade de opinião e de imprensa, a liberdade de reunião, além do direito a liberdade de manifestação (expresso a princípio, no Cantão de Jura, na Suíça, Constituição de 1977), e ainda o direito de petição.<sup>323</sup>

O posterior desenvolvimento de direitos garantidores de prestações por parte do Estado, por sua vez, origina outro tipo de relação entre cidadão e Estado, consubstanciada no status positivo.

#### 3.4.1.3 Status positivo ou status civitatis

Enquanto o status passivo sujeita o indivíduo a um dever ou proibição e o negativo o garante faculdades, ou seja, liberdades de atuação dentro da esfera privada; pode-se dizer que uma relação jurídica enquadra-se no status positivo.

Alexy observa, assim, que “o Estado confere ao indivíduo o ‘status cívico’ quando (1) lhe garante pretensões à sua atividade e (2) cria meios jurídicos para a realização desse fim”.<sup>324</sup>

Este segundo ponto é essencialmente importante para nosso estudo justamente pela percepção de que não basta que se garantam prerrogativas ao cidadão, sendo necessário também criar condições fáticas de exercício das mesmas.

Algo assemelhado ao conceito de que nada adianta o direito a uma prestação estatal se não são observadas as condições materiais de exercício da prerrogativa e exigência do comportamento por parte do Estado.<sup>325</sup>

#### 3.4.1.4 Status ativo ou status da cidadania ativa (status activae civitatae)

---

<sup>323</sup> Ob. Cit., HÄBERLE, Peter. **Dimensões dos Direitos Fundamentais à Luz de uma Comparação de Níveis Textuais de Constituições**. 2014, p. 185.

<sup>324</sup> Ob. Cit., ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2008, p. 264

<sup>325</sup> “Não fosse assim, os direitos fundamentais esvaziar-se-iam literalmente de seu significado. Com isso, a realidade dos direitos fundamentais passa a atrair o olhar da ciência dos direitos fundamentais. Essa abordagem foi desenvolvida, sobretudo, no Congresso de Professores de Direito Público de Regensburg, em 1971 (VVDSTRL 30, 1972)”. Ob. Cit., HÄBERLE, Peter. **Dimensões dos Direitos Fundamentais à Luz de uma Comparação de Níveis Textuais de Constituições**. 2014, p. 186.

Alexy inicia sua explanação acerca do conceito status de cidadania ativa com a seguinte consideração: “aquilo que o dever e a obrigação impostos ao indivíduo representam para o status passivo, que a faculdade representa para o status negativo e que o direito a algo representa para o status positivo é representado para o status ativo ou status da cidadania ativa pelo conceito de competência”.<sup>326</sup>

O autor alemão pretende aproximar deste status o conceito de competência pelo fato de que o status da cidadania ativa reside, exatamente, na outorga ao cidadão de competências que ultrapassam a esfera de sua liberdade natural, dando ao indivíduo a possibilidade não apenas de gerir sua vida livremente ou de exigir prestações do Estado, mas também de participar das suas próprias decisões.

Em outras palavras, o status ativo corresponde à competência que recebe o cidadão para atuar na formação do corpo estatal ou de sua vontade. Exemplo clássico desse status é o direito ao voto: através do mesmo permite-se ao cidadão, por exemplo, a participação na escolha do líder executivo de um país ou na formação de seu corpo legislativo.

Observe-se que fazem parte deste status apenas as competências relativas ao funcionamento do Estado, bem como à sua formação. A competência para acionar a justiça, por exemplo, através do direito de ação, encaixa-se no status positivo, exigindo do Estado uma prestação (a análise de uma demanda jurídica), não no ativo, correspondente à contribuição do cidadão com a formação da vontade do Estado ou de seu aparelho.

Também é possível notar claramente, através do status positivo, que não existe correlação direta entre direitos e status. Com efeito, o direito ao voto, em muitos países, não é apenas uma prerrogativa, mas também uma obrigação. Por tal motivo, o ato de votar encaixa-se tanto no status ativo quanto no passivo, constituindo, nesses locais, além de uma possibilidade de contribuição do indivíduo para a formação do Estado, um dever em relação a este.

Este exemplo também é significativo para a percepção de que uma mesma relação pode estar incluída em diversos status simultaneamente, como o próprio direito-dever de voto perfeitamente demonstra. Mesmo naqueles

---

<sup>326</sup> Ob. Cit., ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2008, ps. 267-268.

Estados em que o voto é facultativo,<sup>327</sup> tem-se a incidência de dois status: o ativo e o negativo, em virtude de ser o voto, nesses países, uma faculdade sobre a qual não pode o poder estatal interferir.

#### 3.4.1.5 O Status activus processualis

A dimensão processual/procedimental criada por Häberle – tendo em vista estar fundamentada em uma efetiva participação - trouxe uma noção mais sedimentada sobre a definição do *status activus* de Jellinek, alhures discutida.

Deste modo, *status activus processualis* fundamenta-se na ideia que, em um Estado Democrático e de Direito, a participação é imprescindível à atuação estatal e notadamente ao asseguramento dos direitos fundamentais.

A nova dimensão proposta pela teoria do mais novo alemão, aproxima os direitos fundamentais do condão democrático, propagando um processo mais aberto e perene de atuação participativa junto do Estado.

O que se depreende do *status activus processualis* de Häberle é que se requer diante dessa nova perspectiva dimensional a reconstrução da teoria do *status* de Jellinek, claramente perceptível pela afirmação que: “Ela deve ser revertida de sua orientação pautada pelo absolutismo tardio para uma base democrática”.<sup>328</sup>

Torna-se claro que o direito à participação no processo democrático, tem a mesma magnitude do status de cidadão passivo na versão embrionária do Estado de Direito, surgindo o teor procedimental como instrumento de solidificação e concreção material dos direitos fundamentais.<sup>329</sup>

Portanto, o *status activus processualis* será a conjugação efetiva e aplicável do plexo das regras e procedimentos que integram a participação processual dos cidadãos, quando em algum momento tiverem a esfera de seus direitos fundamentais vilipendiada e/ou ameaçada.<sup>330</sup>

<sup>327</sup> Nos Estados Unidos o voto é facultativo, ver: LOWENSTEIN, Daniel Hays e HASEN, Richard L. **Election law**, 3 ed., Carolina Academic Press, Durham, 2004, p. 64.

<sup>328</sup> Ob. Cit., HÄBERLE, Peter. **Dimensões dos Direitos Fundamentais à Luz de uma Comparação de Níveis Textuais de Constituições**. 2014, p. 187.

<sup>329</sup> LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Jurisdição Constitucional Aberta: a Abertura Constitucional Como Pressuposto de Intervenção do Amicus Curiae no Direito Brasileiro**. PU Nº 21 – Maio-Jun/2008 – ASSUNTO ESPECIAL – DOUTRINA, p. 32. In: <https://www.direitopublico.idp.edu.br/direitopublico/article/download/530/980>

<sup>330</sup> Veja-se: “O status activus e o status positivus são a forma democrática e de Estado Social do status negativus. Há que se desenvolver para cada um dos direitos fundamentais um quadro de status diferenciado. A “participação” deve ser estruturada de acordo com os âmbitos e a intensidade da eficácia jurídica. Formas pluralistas prestam-se à garantia da

Em suma, segundo Alexy o desenvolvimento desta nova teoria fundamenta-se no “fato de a teoria do status de Jellinek excluir dos direitos fundamentais a um “um momento cívico-ativo”.<sup>331</sup>

#### 3.4.1.6 Plurifinalidade, status e participação

Como visto, os direitos fundamentais exercem inúmeras funções dentro de um ordenamento jurídico: defesa, prestação, integração através da expressão de valores comuns, dentre outros.

A outorga desses direitos também modifica consideravelmente o status da relação entre cidadão e Estado: pode o indivíduo encontrar-se tanto numa relação passiva quanto ativa (em sentido lato) frente ao poder estatal.

Nesse viés, esta tese objetiva demonstrar a importância da participação popular no regime democrático exatamente pela consideração de que a mesma se encontra presente nos dois polos que definem o cidadão: o direito e o dever.

A participação é consequência absolutamente inafastável da adoção de um regime democrático, consistindo em direito fundamental de qualquer cidadão envolvido numa democracia, seja este direito garantido legalmente ou não.

Ao mesmo tempo, também reside neste ponto um dever de cidadania, como entendido principalmente pelo republicanismo: a manutenção não apenas dos mecanismos, mas do modo de vida democrático, é obrigação do cidadão comprometido com a democracia, ainda que não seja este obrigado coercitivamente.

Contudo, ainda que alvo de bastantes ressalvas, a teoria do status de Jellinek em completude com a teoria de Häberle, permite-nos enxergar essa relação de participação do cidadão no Estado das mais diversas maneiras,

liberdade. Liberdade e participação estão relacionadas entre si, elas devem continuar sendo consequência da livre atualização dos direitos fundamentais”. Ob. Cit., HÄBERLE, Peter. **Dimensões dos Direitos Fundamentais à Luz de uma Comparação de Níveis Textuais de Constituições**. 2014, p. 187.

<sup>331</sup> Assim, “os diferentes status estariam isolados e stanques lado-a-lado em um modo de pensar espacial”. Dessa forma, não seria possível perceber que a garantia dos direitos fundamentais coloca os “titulares dos direitos fundamentais ‘efetivamente’ e ‘socialmente’ na posição de cidadãos ativos”. Cfr. Ob. Cit., **Teoria dos direitos fundamentais**. ALEXY, 2008, p. 271.

inclusive sob o prisma do status passivo e ativo, a depender do ordenamento jurídico que se analise.

### 3.5 Tipos de Direitos Fundamentais

É evidente não apenas para o estudioso político ou jurídico, mas mesmo para o leigo nessas áreas, a constatação de que existem diversos tipos de direitos fundamentais, destinados a posições variadas, bem como exercendo diversificadas funções dentro de um ordenamento jurídico.<sup>332</sup>

Obviamente, não é de nosso interesse estudar a fundo tamanha diversidade de direitos, mas uma categoria específica de direitos fundamentais: <<os direitos políticos>>. E em especial o direito à participação popular, alvo maior deste trabalho.

No entanto, antes de procedermos à realização desse esforço, convém tecer considerações acerca do estudo de outros direitos fundamentais.

Como dito anteriormente, não existe uma correção direta entre direitos e status. Um único direito pode implicar no surgimento de inúmeras relações entre indivíduo e Estado. Foi dado, inclusive, o exemplo do direito ao voto: se considerado, dentro de um ordenamento específico, como um direito-dever (no caso do voto obrigatório), tem-se um duplo status na relação entre cidadão e Estado: ativo e passivo. Caso seja tomado como direito-faculdade<sup>333</sup> (voto facultativo), têm-se presentes os status ativo e negativo.

A percepção desse fato leva à conclusão de que um direito

---

<sup>332</sup> Tal variedade é exemplificada com propriedade por Jorge Reis Novais, aduzindo que os direitos fundamentais: “Podem respeitar a liberdades em sentido restrito, jurídicas ou fáticas, consistindo em faculdades, livres de obstáculos jurídicos ou fáticos, de conduta ativa ou de alternativa de comportamento, como acontece no caso da liberdade de expressão ou de religião; podem respeitar a atributos, valores ou situações do titular do direito fundamental relacionados com a personalidade, o corpo, a vida ou exigências derivadas da autodeterminação sobre a sua esfera pessoal ou da sua integração social e comunitária, como sucede nos direitos à vida, à integridade física, ao desenvolvimento da personalidade, ao trabalho, ao ensino, ao sigilo da correspondência; podem consistir em posições jurídicas garantidas na esfera do titular, como sejam os poderes ou competências de conformação unilateral de uma dada situação jurídica ou capacidade de produzir efeitos jurídicos – de direito privado, como no direito ao casamento ou no direito de determinar o sentido da educação dos filhos, ou de direito público, como no direito de voto – ou capacidades jurídicas, como as de aceder à função pública, ao serviço nas Forças Armadas ou à elegibilidade para os órgãos do Estado”. Ob. Cit., NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma Teoria do Estado de Direito**. 2006, p. 125.

<sup>333</sup> Em países como França e Estados Unidos a facultatividade do voto é presente para todos os eleitores, já no Brasil a regra é a obrigatoriedade. Ver: LECLERCQ. Claude, **Droit constitutionnel et institutions politiques**, 9 ed., Litec. Paris: 1995, p.184.

fundamental, em verdade, não é somente uma única coisa. Tal como exposto Alexy os direitos fundamentais seriam: “um feixe de posições de diferentes conteúdos e diferentes estruturas”.<sup>334</sup>

Num mesmo raciocínio, Jorge Reis Novais expõe a ideia tirando como exemplo o direito à vida. Geralmente é este classificado como direito de defesa, por configurar um direito a uma abstenção de terceiros: um indivíduo tem o direito que terceiros abstenham-se de tirar-lhe a vida. Entretanto, o direito à vida não apenas envolve a pura existência enquanto ser humano vivo, mas também uma existência digna.<sup>335</sup>

Por esse motivo, conclui o autor que, quando um ordenamento jurídico garante a inviolabilidade da vida humana, automaticamente “este direito principal é integrado por um conjunto de faculdades ou pretensões como, por exemplo, a de não ver a sua vida afetada, a de não ser privado da própria vida, a ter uma vida em condições mínimas de dignidade, a, eventualmente, dispor da própria vida”.<sup>336</sup>

Razão de definir que sob os aspectos acima levantados, torna-se absurdo definir um direito tão amplo quanto o direito à vida unicamente como “direito de defesa”. Isso porque num mesmo direito estão expressas não apenas direitos a atitudes negativas, mas também prestações positivas, faculdades e até mesmo posições ativas, não se descartando a possibilidade de participação direta junto ao Estado para defesa de qualquer ameaça a esse direito, sempre que necessário.

Por esse motivo, Alexy – por certo inspirado na teoria de Jellinek desenvolveu uma classificação tripartida dos direitos fundamentais.

Segundo o autor os direitos fundamentais, sob essa ótica, formam um feixe de posições que envolvem: 1) direitos a alguma coisa (pretensões negativas ou positivas); 2) liberdades (faculdades de comportamento, configurando esferas de atuação individual sobre as quais não se pode intervir); e 3) competências (possibilidade de alteração da situação jurídica do titular,

---

<sup>334</sup> Ob. Cit., **Teoria dos direitos fundamentais**. ALEXY, 2008, p. 254.

<sup>335</sup> Ob. Cit., NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição**. 2003, p. 127.

<sup>336</sup> Ob. Cit., NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma Teoria do Estado de Direito**. 2006, p. 130.

através da criação/alteração de normas ou posições jurídicas.

Considerando que nossa pretensão aqui é abordar, principalmente, os direitos políticos, deve-se levar em conta que estes são eles direitos, dos quais advêm inúmeras consequências e status jurídicos a serem analisados.

De posse das informações e teorias anteriormente estudadas, é possível, enfim, estudar os direitos políticos com relativo aprofundamento e adequação ao escopo desta tese.

### 3.5.1 Direito à democracia

Sem dúvida, o grande alvo deste estudo reside no direito de participação popular num regime democrático. Logicamente, antes de estudar-se o direito à participação, é preciso considerar seu antecessor lógico: o direito à democracia.<sup>337</sup> Isso porque, por óbvio, não existe participação do povo numa democracia se esta mesma não existir.<sup>338</sup>

No entanto, a metodologia para tal estudo residirá, basicamente, na

---

<sup>337</sup> “Os direitos fundamentais decorrentes da globalização, a saber, o direito à democracia, à informação correta e ao pluralismo estão localizados como direitos humanos de 6ª geração. É do art. XXI, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, que se vê o comando de que toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, quer de forma direta, quer através de seus representantes livremente escolhidos. Democracia e direitos fundamentais estão estreitamente ligados, pois o objetivo central do estado democrático de direito reside na busca da preservação dos direitos fundamentais, que passa necessariamente pela observância e preservação da dignidade da pessoa humana. Enquanto princípio estruturante da República Federativa do Brasil, o estado democrático de direito quebra a dicotomia “sociedade X Estado” para proclamar que a vida social só é exequível através de organização responsável e planejada, onde o referido estado democrático se efetiva através da cooperação social. A própria forma de encarar a lei não é mais pela feição de arbítrio e força, mas sim com instrumento garantidor dos direitos fundamentais dos indivíduos. Somente inserido em Estado livre pode o homem ser livre e livre só é o Estado quando abriga em seu seio um corpo de homens e mulheres livres. Dessa forma é hoje a democracia um direito fundamental, a qual deve ser apoiada pela comunidade internacional, quer no que se refere ao seu fortalecimento, quer no que tange ao seu desenvolvimento nas nações ainda não democráticas de uma maneira geral. FURTADO, Emmanuel Teófilo e Mendes, Ana Stela Vieira. **Os direitos humanos de quinta geração enquanto direito a paz e seus reflexos no direito do trabalho**. p. 6978. [http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/02\\_335.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/02_335.pdf). “Os artigos 37.º e 38.º Da Constituição da República Portuguesa (CRP) consagram a liberdade de expressão em sentido amplo, incluindo as liberdades de informação e de comunicação social. As mesmas ocupam um lugar central no Estado de direito e democrático.” Cfr. MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes. **A glória, a honra e o poder**. Revista de Legislação e de Jurisprudência, Coimbra Editora, Coimbra: 2014, p. 176.

<sup>338</sup> Há em instrumentos internacionais a clara manifestação do direito à democracia, o artigo 21º (3) da Declaração Universal dos Direitos Humanos assim afirma: “A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos; e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto”.



retomada de todos os conceitos anteriormente expostos, através de algumas perguntas básicas, a serem expostas e respondidas a seguir.

### 3.5.1.1 Direito “humano” ou “fundamental”? <sup>339</sup>

Como visto, direitos fundamentais são direitos básicos garantidos através de leis de um ordenamento específico, principalmente a Constituição. Tal significa dizer que são direitos concedidos àqueles submetidos a um determinado ordenamento.

Já direitos humanos são definidos sob duas concepções: 1) direitos reconhecidos através de tratados internacionais a que se obrigam as nações pactuantes; 2) direitos tidos como universais, independentemente de qualquer regulação, e devidos a todo ser humano, pelo simples fato de ser um humano.

Evidentemente, para que um direito possa ser tido como fundamental em um ordenamento específico, é necessário que o mesmo seja abraçado por este sistema. Não obstante, não é difícil notar que se um direito é tido como universal e independente de regulação, seja ela nacional ou internacional, então o “simples fato de ser humano” já é suficiente para garantir esse direito.

Alguns direitos são fácil e largamente tomados como universais, especialmente o direito à vida. Já outras categorias de direitos são alvo de maior discussão por conta de inúmeras nuances políticas, jurídicas e ideológicas, como o direito à democracia.

Com efeito, a doutrina marxista expõe bem este imbrólio. Conforme leciona Jean-Marie Denquin, para o marxismo, a democracia não configura, propriamente, um direito universal do homem, independente de tempo ou regulação, mas uma fase histórica da humanidade, a ser substituída pela ditadura do proletariado e, posteriormente, pelo comunismo.<sup>340</sup>

Portanto, tomar um direito como universal ou não é mais do que um

---

<sup>339</sup> Na perspectiva do doutrinador J.J.Gomes Canotilho, a conceituação de “direitos do homem” e “direitos fundamentais” são comumente apresentadas como sinônimas. Ao analisar-se suas fontes, poder-se-ia diferenciá-las seguindo o presente raciocínio: os direitos do homem teriam validade para todos os povos e seriam atemporais (dimensão jusnaturalista-universalista) e os direitos fundamentais, como já citado neste estudo, são os direitos do homem jurídico-constitucionalmente garantidos. Em suma, os direitos do homem são inerentes a sua própria natureza, já os direitos fundamentais adviriam de uma ordem jurídica concreta.

<sup>340</sup> Sobre esta ótica: “A democracia é o produto de um novo estado econômico e funciona em favor da nova classe dominante, que eliminou a sua rival, a aristocracia, de maneira

trabalho jurídico, constituindo principalmente uma concepção ideológica, sustentada com base nas convicções políticas de um indivíduo.

Jean-Marie Denquin, por exemplo, é um forte defensor do direito à democracia como direito do homem, chegando a dizer, ainda, que os direitos do homem implicam na democracia, sendo esta o único meio político capaz de fazer com que os direitos humanos floresçam.<sup>341</sup>

O reconhecimento da democracia como direito humano sob o viés geral, ou seja, enquanto direito de todos os indivíduos do gênero humano, independentemente de regulação, é, portanto, suficiente para considerá-lo, também, como direito fundamental de qualquer ser humano, esteja ele submetido a qualquer Estado, ainda que não vigore neste o reconhecimento legal de tal direito.

Tal discussão, entretanto, ultrapassa os limites e as possibilidades metodológicas desta tese. A investigação e a sustentação de um caráter universal ou não do direito à democracia seria um empreendimento a exigir a elaboração de outra tese, capaz de ultrapassar os limites jurídicos e políticos, especialmente para levar em conta caracteres antropológicos e sociológicos.<sup>342</sup>

A análise acerca da questão jurídico-política eminentemente técnica, entretanto, é-nos não apenas possível, mas absolutamente imprescindível. Sob esse ponto de vista, a democracia será um direito fundamental ou direito humano quando assim reconhecida através de regulação específica, nacional ou internacional, respectivamente.

Um aspecto é de extrema relevância, no entanto. Como demonstrado, “direito fundamental” não é apenas aquele previsto expressamente, podendo ser também aquele que decorre de uma determinada situação jurídica ou até mesmo

---

revolucionária, em 1789. (...) Somente a revolução social, obra do proletariado trabalhador, abolirá a exploração do homem pelo homem e permitirá a chegada da sociedade sem classes. (...) A sociedade sem classes não conhecerá, então, um poder democrático, ela não conhecerá nenhum poder”. Cfr. DENQUIN, Jean-Marie. **Les Droits Politiques**. Paris: Editions Montchrestien, 1996, ps. 20-21.

<sup>341</sup> DENQUIN, Jean-Marie. **Les Droits Politiques**. 1996, ps. 31-32.

<sup>342</sup> Sobre a autonomia do Direito, “partindo da distinção entre condições de possibilidade do direito e o direito como condição de possibilidade da habitabilidade e da humanidade do mundo,” ver-se-á discussões antropológicas e sociológicas sobre o tema, *In* Loureiro, João Carlos. **Autonomia do direito, futuro e responsabilidade intergeracional**, Boletim da Faculdade de Direito, Vol. LXXXVI, Coimbra: 2010, ps. 15-47.

político-ideológica.

Se um Estado define-se como democrático, cria para si o dever de proteção e manutenção dessa estrutura, até mesmo sob pena de ferir o princípio fundamental da segurança jurídica, a ser reconhecido em qualquer Estado de Direito, seja ele democrático ou não.

A elaboração de um dever sem a existência de um “titular” que possa exigí-lo, no entanto, é uma construção absolutamente irrelevante e ineficaz juridicamente. Para que um dever jurídico faça sentido, é necessário que exista o outro pólo da relação: o possuidor do direito.

Nesse caso, o Estado que toma como base de sua estrutura política a democracia e conseqüentemente fixa para si esse dever, garante a seus cidadãos o direito a tal regime político. O direito à democracia, portanto, independente de previsão legal se um Estado reconhece-se como democrático, advindo daí todas as conseqüências jurídicas em que implica esse direito, especialmente a participação popular.

### 3.5.1.2 O direito à participação popular como conseqüência do direito à democracia

Foi dito alhures que os direitos fundamentais não possuem apenas uma conseqüência, sendo definidos por Alexy como um “feixe de posições”. Já Novais chega a falar na existência de um “direito como um todo”, dando a ideia de que um direito principal pode ser acompanhado por conseqüências variadas, a exemplo do direito à vida: o mesmo implica não apenas em ter uma vida, mas também em vivê-la dignamente.

Também se pode dizer, nesse sentido, que um direito fundamental é necessariamente acompanhado das prerrogativas necessárias para sua manutenção. Tal é o fundamento, por exemplo, da legítima defesa em caso de possibilidade imediata de homicídio. Assim, tendo o ordenamento o dever de garantir ao indivíduo a vida, também deve garantir-lhe a possibilidade de defendê-la, dentro dos meios absolutamente necessários para tal, ainda que estes constituam em outro homicídio.

Ao longo da larga explanação sobre democracia, ficou evidente que a

mesma implica em poder do povo. Mesmo regimes como a democracia indireta, cuja existência pressupõe o exercício do poder por um grupo limitado e especialmente autorizado, pressupõem a participação do povo em algum nível, ainda que apenas na escolha dos membros do corpo estatal.

A participação através do voto, no entanto, não é suficiente. Além de ser evidentemente atentatória à ideia de poder do povo, limitando este à “periferia do poder político”, confronta diretamente a noção de cidadania, conceito intimamente ligado à proteção de um modo de vida compartilhado pelos cidadãos, sendo dever destes defendê-lo e fomentá-lo – quando o prezem, por óbvio.

Por tudo isso, a participação popular<sup>343</sup> não é somente um direito eventualmente concedido por alguns Estados; é uma decorrência lógica e absolutamente necessária do direito à democracia. Utilizando a terminologia de Novais, a participação faz parte do direito à democracia “como um todo”. É parte indispensável do feixe de posições advindos do regime democrático, falando nos termos de Robert Alexy.

### 3.5.2 Direito à participação popular

Da mesma forma que o direito a uma vida digna e a proteção da mesma é consequência evidente do direito à vida ( em sentido lato), também a participação popular na tomada de decisão política em um estado democrático deve ser entendida como consequência do direito à democracia. Tal é a conclusão lógica advinda das considerações anteriores.

Nesta situação, para além do acima apontado, torna-se imperativo investigar o que significa direito à participação.

Em resumo: quando se descorreu sobre democracia deliberativa, foram expostas as visões daqueles que consideram como suficiente a participação nos limites da discussão. Foi também dito, contudo, que deliberar é

---

<sup>343</sup> Esta é: “el derecho de todos los ciudadanos a participar em el gobierno del Estado e incluso a proporcionar los gobernantes. (...) La libertad política se presenta con un aspecto colectivo, puesto que se trata de una colaboración en la gestión, de una participación de la colectividad nacional en el gobierno”. Em: HAURION, André. **Derecho Constitucional y Instituciones Políticas**. (Trad. José Antonio González Casanova). Barcelona: Ariel, 1971, p. 194.

insuficiente, a dizer por exemplo, que a inexistência de mecanismos de aferição da vontade popular diretamente mantém o titular do poder democrático sempre à margem de seu exercício.

Logo, participação, aqui, deve ser compreendida em sentido amplo, a ser vista como o direito não apenas de deliberar, discutir ou protestar, significados que podem muito bem estar contidos unicamente no direito à liberdade de expressão, mas como instituição garantística da vontade popular.

Por outras diretrizes, o direito a participação, aqui, enquanto consequência do direito à democracia, envolve tanto a discussão quanto a utilização de mecanismos institucionalmente garantidos para consideração da vontade popular na própria tomada de decisão de um Estado democrático.

Daí de ser essa forma de compreender-se participação, exatamente, como nosso objetivo central, ou seja, compreender os mecanismos tradicionais de participação institucionalizada e seu impacto sobre a demodiversidade, a construção de democracias diversas, fortalecidas e efetivamente legítimas.<sup>344</sup>

Obviamente, que esta modalidade de participação não exclui a possibilidade de participação deliberativa – muito embora não seja respectiva análise comparatística a discussão do trabalho.

Entretanto, mais do que se cingir a dinâmica desta investigação a uma modalidade, faz-se interessante, entretanto, o estudo do direito “como um todo”, especialmente com base nas considerações de Alexy sobre as posições advindas de um direito fundamental, como se fará a seguir, analisando o direito à participação enquanto direito às prestações do Estado, liberdade e competência.

### 3.5.2.1 O dever positivo do Estado na promoção dos mecanismos participativos

Seguindo o modelo tripartido de Alexy, podemos enxergar as três posições de seu modelo no direito à participação. Em primeiro lugar, o direito à participação é um direito a algo em suas duas acepções: negativa e positiva. O

---

<sup>344</sup> Sobre os métodos tradicionais de participação política pode-se ver exemplos em: LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la Constitución**. (Trad. de Alfredo Gallego Anabiarte), Barcelona: Ariel, 1970, p. 326.

cidadão tem direito não apenas à abstenção do Estado de interferência nas suas pretensões participativas, mas também direito a prestações positivas nesse sentido.

Não faria qualquer sentido conceber o direito à participação limitando-o à deliberação. Conforme dizer de Young “a recomendação dos deliberativos para que os cidadãos engajem em uma discussão racional e respeitosa com outros que eles discordam é, no mínimo, ingênua e ideal”. Isso porque “no mundo real, as deliberações – discussão e decisão – ocorrem às portas fechadas, entre elites que representam segmentos estruturalmente dominantes, possuindo, assim, grande influência sobre o processo discursivo e as decisões alcançadas”.<sup>345</sup>

Além disso, tal limitação significaria manter a população à margem da tomada de decisão, excluindo deles o poder de fato de participação.

Demonstrando, portanto, uma posição de passividade absolutamente incompatível com as conclusões aqui expostas.

Isso significa, em primeiro lugar, que qualquer cidadão de um Estado democrático pode exigir a elaboração e institucionalização de mecanismos de participação popular. Ou seja, ainda que não previstos expressamente meios de aferição da vontade popular no processo decisório, faz o indivíduo jus a tal positivação.

É de notar, entretanto, que não se está falando, aqui, apenas na possibilidade de exigir-se politicamente uma positivação de mecanismos desse tipo, mas, de modo contrário, de reivindicar-se a possibilidade jurídica da participação popular.

Não são raros os ordenamentos jurídicos que concebem instrumentos constitucionais destinados ao preenchimento de uma lacuna constitucional,<sup>346</sup> com a avaliação pelo judiciário da lacuna e recomendação ao legislativo de

---

<sup>345</sup> Ob. Cit. YOUNG, Iris M. “**Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa**”, in J. souza. (org.), Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. 2001a., p. 672.

<sup>346</sup> Também a Constituição portuguesa trata de tais omissões, fato doutrinariamente bastante discutido, veja-se in: URBANO, Maria Benedita e outros. **A omissão legislativa na jurisprudência portuguesa**. em Anuário Português de Direito Constitucional, Vol. VI. Coimbra Editora, Coimbra: 2007/2008, ps. 47 a 116.

elaboração das normas correspondentes.<sup>347</sup>

O Brasil, por exemplo, possui como mecanismo para a declaração e preenchimento de lacunas legais a Ação Direita de Inconstitucionalidade por Omissão (ADI por omissão). Este instrumento permite que uma figura autorizada constitucionalmente suscite ao judiciário a existência de uma lacuna que deve ser preenchida através da atuação do legislativo.

Em outras palavras, fala-se aqui, no caso de inexistência de mecanismos de participação, em norma constitucional de eficácia limitada. O direito à participação, enquanto consequência lógica do direito à democracia, só pode efetivar-se completamente a partir da elaboração de mecanismos institucionais para aquela específica modalidade. Se não há a elaboração dos mesmos, tampouco pode falar-se em eficácia plena do direito referido.

Em segundo lugar, é sabido – e isso demonstrar-se-á com maior aprofundamento adiante – que muitos mecanismos tradicionais de participação exigem do Estado uma determinada atividade. Se a iniciativa popular, por exemplo, depende quase que exclusivamente da organização dos cidadãos para procederem à elaboração de um diploma legal, outros, como o plebiscito e o referendo, em regra, dependem de uma convocação e de uma proposta do poder estatal.

Dessa forma, se um Estado hipotético apenas elenca o plebiscito como mecanismo de participação direta, com convocação dependente de aprovação pela Assembleia Legislativa, e se mantém inerte, nunca convocando os cidadãos à participação, estes nunca poderão gozar seu direito plenamente.

Logo, a segunda conclusão a que se chega é que os cidadãos possuem direito a uma prestação positiva do Estado no sentido de este proceder à efetivação dos mecanismos de participação quando sua atuação for

---

<sup>347</sup> Pois “... há muito deixou de se aceitar os juízes são a mera boca que pronuncia a lei, como afirma Montesquieu...” Veja-se: URBANO, Maria Benedita. **Interpretação conforme com a constituição e ativismo judicial: associação lógica ou ativismo interpretativo?**, em Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Vol. VII Especial. Porto: 2010, p. 418. Em contrapartida, a depender da interferência criacionista do juiz, poderá ser considerado um ...“criativismo” patológico, heterodoxo ou hard”, que em segunda situação “... a criação de direito assume claramente a feição de legislação judicial, configurando as decisões judiciais fontes primárias de direito.” Cfr. URBANO, Maria Benedita. **Curso de Justiça Constitucional**, Almedina, Coimbra: 2012, p. 76 e URBANO, Maria Benedita. **35.º Aniversário da Constituição de 1976**, Vol. II, Coimbra Editora, Coimbra: 2012, ps. 24 e 24.

necessária.

Ademais, não se pode desconsiderar o dever que possui o poder estatal no próprio fomento à participação, da mesma maneira que possui deveres sociais em relação a direitos como os de educação, por exemplo.

Portanto, o dever do Estado se dá em três frentes diferentes: 1) fomento da participação como dever social, especialmente educativo; 2) institucionalização de mecanismos de participação direta; e 3) promoção ativa dos mecanismos que dependam do poder estatal para sua concretização.

### 3.5.2.2 Direito à democracia semidireta

Por todo o exposto, resta ainda outra conclusão, tão lógica quanto as demais. Neste caso, devendo o direito de participação ser entendido tanto como direito a deliberação quanto à utilização de mecanismos participativos institucionalizados, torna-se evidente que este último núcleo do direito implica na necessária existência de democracias semidiretas para sua concretização.

Em outras palavras, não existe mais lugar, nessa altura de nossa compreensão acerca da democracia, para democracias puramente indiretas. A democracia semidireta seria uma consequência da própria adoção do regime democrático, e que já se justapõe diante do reconhecimento da origem de todo o poder no povo e do inevitável direito de participação daí advindo.<sup>348</sup>

Logo, dizer que existe um direito à elaboração e promoção de mecanismos participativos institucionalizados significa, por óbvio, dizer que existe um direito à própria democracia semidireta, ou mesmo direta, quando possível. Entretanto, diante das imposições modernas e das teóricas impossibilidades desta, mais razoável se faz crer num direito propriamente dito

---

<sup>348</sup> No dizer de Jean-Marie Denquin: “De um ponto de vista lógico, a democracia semidireta constitui um imperativo: a democracia supõe, com efeito, que o povo se pronuncie diretamente ao menos sobre dois pontos: os poderes conferidos aos representantes e o modo de escrutínio”. Ob. Cit. DENQUIN, Jean-Marie. **Referendum et Plebiscite**. 1976, p. 86.



à democracia semidireta.

### 3.6 Restrições aos Direitos Fundamentais

Por fim, resta um único ponto a ser abordado com relação a esses direitos. Daí faz-se conveniente tomar alguns contornos mais didáticos para instrumentalizá-lo a partir de algumas indagações. Neste caso, será possível falar-se em restrição de direitos fundamentais, prerrogativas básicas com hierarquia constitucional? Mais especificamente, é possível que uma lei infraconstitucional estabeleça restrições aos direitos fundamentais?<sup>349</sup>

Conforme constatações de Alexy: “O problema parece não estar no conceito de restrição a um direito fundamental, mas exclusivamente na definição dos possíveis conteúdos e extensões dessas restrições e na distinção entre restrições e outras coisas como regulamentações, configurações e concretizações”.<sup>350</sup>

Portanto, para o doutrinador germânico não parece estranho levantar-se a hipótese de tais restrições. Contudo, ha respectiva necessidade deve vir fomalmente sedimentada numa razão plausível, de maneira também que se demonstre o conteúdo e a extensão para onde se quer restringir.

Entretanto, apesar da defesa pela possibilidade de restrição aos

---

<sup>349</sup> “A dogmática relativa aos conceitos de “restrição”, “configuração” e “delimitação” de direitos fundamentais não é uma nem unívoca. Esta é uma das matérias onde uma determinada sociedade pode cultivar a mais lúcida consciência de si própria. Na verdade, os conceitos “restrição”, “configuração” e “delimitação” de direitos produzem consequências fácticas e jurídicas. E compreendem, no âmbito da respectiva interpretação e aplicação, uma pluralidade, *rectius*, uma diversidade de posições jurídicas. Se assim é, torna-se legítimo perguntar: o que determina, em concreto, a Constituição em matéria de restrição, configuração e delimitação de direitos e liberdades fundamentais? *Primeiro*, que os direitos não são absolutos. Mas apresentam-se, todavia, como uma forma de *divisão* (: vertical) e *limitação* (: horizontal) do poder. Os direitos e liberdades fundamentais constituem a base da “soberania” — *the people, themselves*. *Segundo*, que as restrições (não confundir com os conceitos de “configuração” e “delimitação” dos direitos no caso concreto) têm de ser expressamente autorizadas, de forma directa ou indirecta, pela Constituição. Em qualquer caso, têm de ter a sua “base” e “fundamento” na Constituição. *Terceiro*, que não existe, entre nós, nenhuma “cláusula geral” ou “cláusula tácita” de restrição de direitos, que transforme a excepção em regra. A restrição é sempre particularizada e especificada em normas e princípios constitucionais. E encontra-se sujeita a uma interpretação restritiva. *Quarto*, que a presunção, em caso de dúvida de constitucionalidade, é sempre a favor dos direitos e liberdades implicados e não a favor das autoridades ou do poder público”. Cfr. QUEIROZ, Cristina. **Os Conceitos de “Restrição”, “Configuração” e “Delimitação” de Direitos Fundamentais à Luz da Constituição da República**. Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa: 2016, p. 4. <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/84222/2/136133.pdf>.

<sup>350</sup> Ob. Cit. ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2008, p. 276.

direitos fundamentais de Alexy, ainda assim, são diversas as teorias que não apenas negam a possibilidade, mas a própria existência de liberdades juridicamente restringidas, no sentido de que as aparentes restrições existentes seriam, na verdade, limites do próprio objeto.

Não obstante tal discussão – talvez com contornos muito mais terminológicos do que propriamente conceitual - acreditamos, assim como Alexy e tantos outros, como Cristina Queiroz,<sup>351</sup> J.J. Gomes Canotilho e Jorge Reis Novais, que restrições são possíveis e até mesmo necessárias para o exercício desses direitos. Inclusive, sendo a possibilidade destas restrições ponto de fundamental importância para os direitos políticos aqui estudados.

Nessa esteira de raciocínio, demonstra-se pacífico, pela doutrina jurídica internacional a constatação de que não há hierarquia entre direitos fundamentais. Se uma situação fática confronta dois direitos dessa categoria, a tradicional solução juridicamente apontada não é a escolha total de um ou outro direito, mas seu sopesamento: um determinado direito deve prevalecer, mas não excluir a incidência de outra liberdade fundamental.

Reconhecer a possibilidade de dois direitos fundamentais estarem em lados opostos numa determinada situação implica na percepção do fenômeno da colisão de direitos. O sopesamento é, portanto, a técnica jurídica para resolução de situações envolvendo a colisão de direitos fundamentais que objetiva reconhecer os limites de cada direito numa situação.

Ainda que a limitação de direitos dessa índole seja tão delicada que se recomende o uso da técnica de sopesamento caso a caso, considerando suas especificidades; a verdade é que toda regra jurídica que impõe um comportamento significa a diminuição de uma liberdade e, conseqüentemente, de um direito. Logo, o sopesamento é uma técnica não apenas jurídica, mas principalmente legislativa. E, ao escolher-se um regramento para uma situação, está o legislador limitando alguns direitos fundamentais.<sup>352</sup>

Essa limitação, portanto, seria aquilo aqui se chama de <<restrição a

---

<sup>351</sup> Cfr. QUEIROZ, Cristina. **Direitos fundamentais. Teoria geral.** Coimbra Editora, 2ª Edição, Coimbra: 2010, p. 31. “Os direitos previstos na Constituição não são absolutos. Isto não quer dizer que desta afirmação se possa inferir a relatividade dos direitos e liberdades fundamentais. Pelo contrário, pretende-se, unicamente, sublimar a necessidade de se proceder, com clareza, à delimitação dos conceitos de “restrição” e “configuração”.

<sup>352</sup> Assemelha-se a este pensamento a teoria de resolução de suposto conflito de princípios constitucionais de HESSE, Konrad. **Temas Fundamentais do Direito**

um direito fundamental>>. Neste caso, o estudo das restrições consiste, nesse caso, no estudo das limitações de direitos eventualmente existentes. Podendo, portanto, serem visualizados em três diferentes tipos, assim descritos por Canotilho: “(1) restrições constitucionais directas ou imediatas, ou seja, restrições directamente estabelecidas pelas próprias normas constitucionais; (2) restrições estabelecidas por lei mediante autorização expressa da constituição (reserva da lei restritiva); (3) restrições não expressamente autorizadas pela constituição, isto é, limites constitucionais não expressos, cuja a finalidade é postulada pela necessidade de resolução de conflitos de direito.<sup>353</sup>

Faz-se necessário notar, por este sentido, que apesar de posicionarmos-nos pela máxima efetividade dos direitos fundamentais, especialmente o direito à participação popular, este também deve ser enxergado como restringível em caso de sopesamento de bens jurídicos.

Entretanto, devem ser distinguidos os dois traços desse direito. Assim a participação pode ser entendida, como visto, sob o ângulo da deliberação (discussão, exposição de visões políticas) ou da participação “institucionalizada” (especialmente o voto).

Nessa esteira, faz sentido admitir a restrição da participação institucional, através dos mecanismos tradicionais de participação popular, àqueles que tenham, também, o direito a voto, tradicionalmente os cidadãos.

Não há por que se falar, entretanto, em limitações consideráveis à participação do primeiro tipo, mais afeita à liberdade de expressão, propriamente falando, do que ao direito de participação popular. Deve ser esta, em regra, ainda que se admita sopesamentos, de maneira a alcançar-se a máxima efetividade, garantida vastamente, de forma a contribuir para a construção da demodiversidade a que se fez referência anteriormente.

### 3.7 Cidadania e Direito-Dever de Participação

Anteriormente foi dito que a cidadania é um status que implica na

---

**Constitucional:** textos selecionados e traduzidos por Carlos dos Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes e Inocência Mártires Coelho. São Paulo: Saraiva, 2009, ps.113-114.

<sup>353</sup> Ob. Cit. CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição.** p. 1276.

existência de direitos e deveres, geralmente – mas não somente – previstos constitucionalmente. Concepções tradicionais de cidadania com base na visão liberalista, por sua vez, tendem a considerar como tais deveres aqueles comumente instituídos legalmente perante o Estado (pagamento de tributos, serviço militar, voto) e como direitos os ora estudados direitos fundamentais.

Contudo, como já dito, limitar os deveres do cidadão ao simples cumprimento de simples obrigações fixadas legalmente é restringir exageradamente esse conceito. Isso porque cidadania deve ser enxergada como um status que vai além da simples conformação. Na verdade, é necessário vê-la como participação efetiva numa comunidade, contribuindo para seu desenvolvimento e manutenção.

Sob o ponto de vista democrático, o dever do cidadão efetivamente comprometido com a democracia e suas conquistas é exatamente participar do jogo democrático, de forma a acrescentar ao cenário político a força e caracterização advindas da legitimação popular.

Obviamente, nem todos aqueles possuidores do status de cidadão necessariamente comungarão dos ideais democráticos. Porém, àqueles que apreciam, gozam e, mais do que isso, concebem como necessárias as conquistas da democracia, tal participação é absolutamente indispensável para o fortalecimento desta.

Seguindo esta linha de raciocínio, um determinado direito advindo da cidadania assume proporções consideráveis, ou seja: o direito de participação. Isso porque, além de direito, encaixa-se, nessa doutrina, como um dever.<sup>354</sup>

Entretanto, como regra, afeita a uma teoria geral, estamos falando em um dever moral, um dever de cidadania, entendida aqui não apenas como status jurídico, mas como categoria política, ideológica, social ou até mesmo ética, conforme preciosos ensinamentos de Aristóteles.

O entendimento da participação como direito-dever (verdadeira relação jurídico-moral) faz-se, portanto, de fundamental importância para o fomento daquilo que vem sendo frisado insistentemente: a extensão da

---

<sup>354</sup> Logicamente, não se está falando aqui em dever jurídico, a não ser que assim seja eventualmente fixado por um determinado ordenamento, como na hipótese de se fazer obrigatória a participação em um plebiscito ou referendo, a exemplo do último referendo sobre as armas que aconteceu no Brasil, a participação era obrigatória, sob pena das sanções eleitorais legais.

legitimação de um regime democrático através da consideração popular.

Deste modo, restam plenamente configurados, assim, os pressupostos teóricos para o estudo aprofundado dos mecanismos tradicionais de participação popular: a existência de uma democracia e do status de cidadão e seus deveres e direitos inerentes, especialmente o direito-dever de participação.

De posse desses pressupostos teóricos, será possível estudar e compreender largamente não apenas os mecanismos de participação popular, mas sua aplicabilidade em situações políticas, jurídicas e sociais consideravelmente variadas, a fim de chegar-se a um denominador comum: a contribuição desses instrumentos para o fomento da legitimação de um sistema democrático.

### 3.8 Direitos Fundamentais de Participação Política na Constituição Portuguesa

A Constituição da República portuguesa vê-se fundamentada no respeito e asseguramento dos direitos sociais, das garantias e liberdades individuais e outros.<sup>355</sup> Esse novo texto constitucional consagrou direitos humanos reconhecidos mundialmente, dentre os quais muitos deles encontravam-se já positivados nas constituições anteriores.<sup>356</sup>

Deste modo, pode-se suscitar que o texto constitucional português de 1976 apresenta-se estruturado em quatro partes. Na Parte I vê-se consagrado o denominado <<catálogo>> dos direitos fundamentais, com uma lista não exaustiva de todos os Direitos e Deveres Fundamentais, compondo um rol de 68

---

<sup>355</sup> Constituição da República Portuguesa, “**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.”

<sup>356</sup> Cfr. Ob. Cit. CANOTILHO. J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 2003, ps. 377-378. “(...) A positivação de direitos fundamentais significa a incorporação na ordem jurídica positiva dos direitos considerados “naturais” e “inalienáveis” do indivíduo. Não basta uma qualquer positivação. É necessário assinalar-lhes a dimensão de *Fundamental Rights* colocados no lugar cimeiro das fontes do direito: as normas constitucionais. (...) Designa-se por **constitucionalização** a incorporação de direitos subjectivos do homem em normas formalmente básicas, subtraindo-se o seu reconhecimento à disponibilidade do legislador ordinário (...)”.

artigos, que vão desde o 12.<sup>o</sup> ao 79.<sup>o</sup> (dividida em Título I, Título II e Título III), além de outros dispositivos que podem ser encontrados fora desta listagem também chamados <<direitos dispersos>>.

Esses Direitos Fundamentais que se apresentam na Constituição da República portuguesa traz em seu artigo 18.<sup>o</sup>/1<sup>357</sup> a materialização dos efeitos diretos, seja nas relações com o Estado ou entre os particulares.<sup>358</sup>

Por outro lado, muito embora feito uma aproximação breve sobre onde podem ser vistos no texto constitucional, tornou-se pacificado pela doutrina que os direitos, as liberdades e as garantias fundamentais não estão adstritos apenas a um determinado título ou seção da Constituição. Noutras palavras, vê-se crível que para além de encontrarem-se também noutras partes da Lei Maior, podem ser visto, inclusive, fora dela.<sup>359</sup>

Contudo, vê-se também remansoso pela doutrina a explicação de que o “expressivo” número de direitos e garantias fundamentais apresentado pelo texto constitucional lusitano ou mesmo fora dele, foi reflexo de uma

---

<sup>357</sup> Cfr. Ob. Cit., Canotilho, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2003, p. 438. “Deve-se ter-se em conta o sentido da aplicabilidade directa de preceitos consagradores de direitos, liberdades e garantias a que atrás se fez referência. Recordar-se o sentido fundamental desta **aplicabilidade directa**: os direitos, liberdades e garantias são regras e princípios jurídicos, imediatamente eficazes e actuais, por via directa da Constituição e não através da *auctoritas interpositio* do legislador. Não são simples *norma normarum* mas *normata*, isto é, não são meras normas para a produção de outras normas, mas sim normas directamente reguladoras de relações jurídico-materiais.” Sobre a vinculação de tais efeitos apresenta-se diante todas as funções de poder do Estado. Cfr. Vital Moreira, **Administração Autónoma e Associações Públicas**. Coimbra Editora, Coimbra: 1997, p. 553. Ainda sobre os efeitos diretos, neste momento, em relação aos particulares, a doutrina reconhecidamente aceita o caso Lüth (Lüth-Urteil), julgado pelo Tribunal Federal Constitucional Alemão (Bundesverfassungsgericht), em 1958, como o leading case a tratar sobre a eficácia dos direitos fundamentais nas relações entre particulares, questão que hoje já se materializa aceito em alguns textos constitucionais. Cfr. MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10.<sup>a</sup> edição. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 176.

<sup>358</sup> Apresenta-se uma nova ótica que, “independente da formulação constitucional encontrada, todas as normas de direitos fundamentais são reconduzíveis a uma estrutura típica cujo conteúdo consiste na imposição ao Estado de obrigações ou deveres de que, directa ou indirectamente, resultam para os particulares posições de vantagem juridicamente tuteladas, ou seja, os direitos fundamenatis.” Cfr. Ob. Cit., NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela constituição**. 2003, p. 54.

<sup>359</sup> Constituição da República Portuguesa, “**Artigo 16.<sup>o</sup> Âmbito e sentido dos direitos fundamentais** - 1. Os direitos fundamentais consagrados na Constituição não excluem quaisquer outros constantes das leis e das regras aplicáveis de direito internacional.” Ob. Cit., ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na constituição portuguesa**, 2012, p. 73. “O âmbito material dos direitos fundamentais não se reconduz pura e simplesmente ao catalogo contido na Parte da Constituição. Esse parece ser o sentido do n.<sup>o</sup> 1 do artigo 16.<sup>o</sup>, ao dispor que «os direitos fundamentais consagrados na Constituição não excluem quaisquer outros constantes das leis e das regras aplicáveis de direito internacional.»”

contraposição de um período autoritário anterior que não privilegiou os direitos, e liberdades dos indivíduos.<sup>360</sup>

Daí que ganha força também o direito à participação esculpido no artigo 109 da Constituição portuguesa de 1976<sup>361</sup>, retratando a responsabilidade democrática dos legisladores constitucionais ao elaborarem o texto fundamental.<sup>362</sup>

Neste sentido, Cristina Queiroz ainda afirma que “(...) a Constituição de 1976 abre caminho ao estudo e ensino dos direitos e liberdades fundamentais (...)”, compreendendo “(...) diversas dimensões de conformação e tutela dos direitos fundamentais”.<sup>363</sup>

A construção dessa realidade deu-se da forma que em determinado momento, às constituições liberais portuguesas traziam consigo uma concepção dos direitos fundamentais como direitos meramente defensivos, ou seja, típicos direitos de defesa contra o Estado do período liberal.

Mais tarde surge então outros tipos de direitos fundamentais, a exemplo dos direitos sociais. Mas o atual texto constitucional traz consigo a consagração desses novos direitos, adequando-os a uma nova realidade social, preocupada com a efetiva materialização daqueles direitos, garantias e liberdades fundamentais.

Canotilho e Vital Moreira afirmam, por exemplo, que os direitos fundamentais materializados no texto constitucional de 1976 surgiram de uma

---

<sup>360</sup> Cfr. Ob. Cit., QUEIROZ, Cristina. **Direitos fundamentais. Teoria geral.** 2010, p. 31. “Como parte integrante dos chamados processos de democratização da “terceira vaga”, a Constituição de 1976 incorpora a mais, face às constituições dos períodos antecedentes, um catálogo alargado de direitos fundamentais, incluindo os “direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores” e os “direitos econômicos, sociais e culturais”.

<sup>361</sup> Cfr. CANOTILHO, J.J. Gomes/MOREIRA, Vital. **Fundamentos da constituição.** Coimbra Editora Coimbra: 1991, p. 99. “em primeiro lugar, a ordem constitucional dos direitos está necessariamente ligada a constituição política e ao princípio democrático que a informa, isto é, à concepção constitucional do Estado de direito democrático. O Estado de direito democrático exige os direitos fundamentais; os direitos fundamentais exigem o Estado de direito democrático (...). Em Segundo lugar, a ordem constitucional dos direitos fundamentais está funcionalmente ligada à constituição econômica e ao princípio da democracia econômica e social e a informa (art. 2º,9º,80º). A articulação dialética entre o princípio da democracia econômica e social (princípio do Estado social) e os direitos fundamentais deduz-se de várias disposições da CRP.”

<sup>362</sup> Ibidem, 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.

<sup>363</sup> Ob. Cit., QUEIROZ, Cristina. **Direitos fundamentais. Teoria geral.** 2010, ps. 368-369.

multiplicidade de “referências ideológico-constitucionais” e “histórico-constitucionais”, evoluindo-se historicamente dentro da própria construção normativa constitucional portuguesa.<sup>364</sup>

Em um novo contexto, os direitos fundamentais são tidos como um complexo de direitos negativos contra a intervenção estatal, como também uma amálgama de direitos positivos, prestacionais<sup>365</sup> a favor das necessidades do indivíduo em sociedade. Assim, o Estado deve conduzir suas ações em prol da efetivação dos direitos à saúde, à educação e a segurança social, agindo de forma prestacional em favor do indivíduo.<sup>366</sup>

Canotilho e Vital Moreira chamam a atenção para a circunstância da falta de autorização constitucional para diferenciação de natureza em relação aos direitos, liberdades e garantias fundamentais, amparados pela atual estrutura constitucional de Portugal.<sup>367</sup> Assim, os direitos fundamentais podem

---

<sup>364</sup> Cfr. Ob. Cit., CANOTILHO, J.J. Gomes/MOREIRA, Vital. **Fundamentos da constituição**. 1991, p.94.

<sup>365</sup> Ob. Cit. CANOTILHO. J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 2003, p. 408.

<sup>366</sup> Ibidem, p.102.

<sup>367</sup> Veja-se “após 48 anos de regime autoritário e perante o risco iminente de uma nova ditadura, a Assembleia Constituinte, confrontada durante meses com uma grave crise política e com incertezas acerca de quem viriam a ser num futuro próximo os detentores do poder, preocupou-se, acima de tudo, com salvaguardar os direitos e garantias pessoais, as liberdades cívicas e os direitos políticos dos cidadãos, procurando fazê-los assentar em pontos firmes e estabelecendo anteparas contra quaisquer tentativas de os violar ou frustrar. II. A revisão constitucional de 1982 procedeu neste domínio a três a modificações significativas: 1) transferiu para o título II um indiscutível direito, liberdade e garantia de todas as pessoas — a liberdade de escolha de profissão ou género de trabalho (hoje art. 47º, nº 1, antes art. 51º, nº 3)— a corrigindo assim uma deficiência de colocação; 2) dentro do compromisso que permitiu a explicitação da iniciativa privada em sede de direitos fundamentais (art. 61º, e não apenas art. 85º), deslocou para o mesmo título os principais direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores —segurança no emprego, criação de comissões de trabalhadores, direitos destas, liberdade sindical, direitos das associações sindicais, direito à greve e proibição do a *lock-out* (novos arts. 53º a 58º) (39); 3) dividiu os anteriores preceitos do título II em capítulos de direitos, liberdades e garantias pessoais (arts. 24º a 47º) e de direitos, liberdades e garantias de participação política (arts. 48º a 52º). Sem embargo de ainda haver direitos, liberdades e garantias ou direitos de natureza análoga no título III, torna-se óbvio que, assim, a separação entre os dois títulos passou a repousar num critério essencialmente estrutural.” Cfr. MIRANDA, Jorge. **Os Direitos Fundamentais na Nova Ordem Constitucional Portuguesa**. Revista Española de Derecho Constitucional, Año 6. Núm. 18. Scpliembre-Didembre, Madrid: 1986, p. 125.



apresentar-se dentro ou fora do texto constitucional,<sup>368</sup> sem haver quaisquer diferenciações depreciativas por tais condições.<sup>369</sup>

Para Vieira de Andrade há de se ter as devidas cautelas ao avaliar a nova contextualização e problematização dos direitos e liberdades do novo texto constitucional.<sup>370</sup>

Diante de tais apresentações a respeito da realidade portuguesa frente aos direitos fundamentais e buscando uma construção de desenvolvimento ligada ao Estado Democrático de Direito, faz-se necessário tecer algumas considerações a respeito desses direitos que se relacionam diretamente com o princípio democrático, para melhor compreensão do fortalecimento da própria democracia. Conforme é de se perceber em seguida.

### 3.8.1 Direito Fundamental à Participação Política

O direcionamento da temática do presente trabalho refere-se justamente ao fortalecimento e qualificação do direito à participação.

E, em que pese já se ter iniciado interlocuções sobre o resgate do mecanismo de participação política, pode-se dizer que tais direitos também se beneficiam tanto do regime geral dos direitos fundamentais (arts. 12.º, 13.º e 20.º da Constituição portuguesa de 1976), quanto do regime específico com o qual vê estabelecido no artigo 18º do mesmo texto constitucional.

A ser visto também como um instrumento de salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias sociais, a qualificação do direito à participação como direito fundamental está expressamente reconhecida nos artigos 48.º e 109.º do

---

<sup>368</sup> Ibidem, p. 110. “Na verdade, «os direitos fundamentais consagrados na Constituição não excluem quaisquer outros constantes das leis e das regras aplicáveis de direito internacional» (art. 16º, nº 1), o regime dos direitos, liberdades e garantias aplica-se «aos direitos fundamentais de natureza análoga previstos na Constituição e na lei» (art. 17º) e as regiões autónomas é vedado «restringir os direitos legalmente reconhecidos aos trabalhadores» (art. 230º, alínea a).”

<sup>369</sup> Ibidem, p.105. Veja-se o raciocínio “nem sequer a categoria de direitos, liberdades e garantias se reconduz a um simples elenco de direitos com referência pessoal ao homem individual (num suposto radical subjetivo). Basta mencionar que entre eles aqueles se contam inegavelmente direitos de organizações políticas e sociais (...) para verificar que a CRP enjeitou decididamente tal concepção de direitos fundamentais, não podendo nenhum preconceito doutrinário ou pré-compreensão ideológica faz - lá sobrepor à concepção inequivocamente adoptada pela Constituição.”

<sup>370</sup> Cfr. Ob. Cit., ANDRADA, José Carlos Vieira de Andrade. **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. 2012, p. 72.

atual texto constitucional português, fazendo jus a função democrática exercida também por aquilo que os direitos fundamentais mostra-se capaz de trazer.<sup>371</sup>

Neste caso, tendo em vista que a função dos direitos fundamentais será também a de trazer “democraticidade,” trata-se de matéria já pacificada na doutrina constitucional moderna a atribuição da titularidade da soberania do Estado ao povo, em razão da própria participação ativa e passiva dos cidadãos na vida política de seu Estado.<sup>372</sup>

Algo que, por certo, mostra-se ainda mais fortalecido, quando se percebe uma parcela do poder soberano em esferas supra-estatais, somado a uma efetiva participação dos cidadãos nessas novas instituições de caráter supra-estatais.<sup>373</sup>

De mais a mais, a constitucionalização dos direitos políticos em textos estatais, adicionado a qualificação na condição de direito fundamental, resguarda tal estrutura democrática face às ingerências dos legisladores ordinários, ou seja, a violação de tais direitos apresenta-se protegida, havendo ainda qualificação protetora que inscreve limitações aos poderes de reforma à

---

<sup>371</sup> Canotilho percebe que: “os direitos fundamentais têm uma função democrática, dado que o exercício do poder: (1) significa a contribuição de todos os cidadãos (arts. 48.º e 109.º) para o exercício (princípio-direito da igualdade e participação política); (2) implica participação livre assente em importantes garantias para a liberdade desse exercício (o direito de associação, de formação de partidos, de liberdade de expressão, são, por ex., direitos constitutivos do próprio princípio democrático); (3) coenvolve a abertura do processo político no sentido da criação de direitos sociais, económicos e culturais, constitutivos de uma democracia económica, social e cultural (art.2.º)”. Ob. Cit., CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 2003, p. 290.

<sup>372</sup> Depreende-se, portanto, que em um Estado Democrático de Direito as eleições representam um papel de fato contributivo para o fortalecimento da efetividade democrática em *prima face* determinando “os detentadores del poder en el gobierno y el parlamento. Aquí existen también métodos indirectos o directos. La designación directa del detentador supremo del poder ejecutivo es característica del tipo gubernamental presidencialista y sus variantes. (...) : La designación directa de uno de los detentores del poder, el parlamento, es común a todos los tipos gubernamentales de la democracia constitucional”. Cfr. LOEWENTEIN, Karl. **Teoría de la constitucion**. Ariel, Tradução: Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona: 1970, p. 326.

<sup>373</sup> A materialização desses direito pode ser comprovada no próprio texto da Lei Eleitoral do Parlamento Europeu de nº 14/87, de 29 de abril, que traz consigo a expressão da condição eleitoral ativa do cidadão português na esfera da União Europeia, “Artigo 3º - Capacidade eleitoral activa - 1 — São eleitores dos deputados ao Parlamento Europeu eleitos em Portugal: a) Os cidadãos portugueses recenseados no território nacional; b) Os cidadãos portugueses inscritos no recenseamento eleitoral português, residentes fora do território nacional, que não optem por votar em outro Estado membro da União Europeia; c) Os cidadãos da União Europeia, não nacionais do Estado Português, recenseados em Portugal. 2 — Os cidadãos referidos na alínea b) do número anterior exercem o direito de voto directa e presencialmente, sem prejuízo do disposto na lei em relação ao voto antecipado e ao voto dos deficientes. Artigo 4º - Capacidade eleitoral passiva Gozam de capacidade eleitoral passiva os cidadãos referidos no artigo anterior, independentemente do local da sua residência, não feridos de inelegibilidade.”

constituição, no tocante a alterações de normas e instituições relacionadas aos direitos políticos.

Fica claro que o Estado português, guarnecido pela titularidade de apresentar-se como Estado Democrático de Direito,<sup>374</sup> possui como uma de suas bases os próprios direitos fundamentais de participação, pois a garantia da efetividade desses direitos, resguardam a atuação do povo nos processos decisórios do Estado, depreendendo-se um forte compromisso com a democracia e a participação política.<sup>375</sup>

Canotilho percebe que o Estado Democrático e de Direito acaba por atribuir carácter de direito fundamental à condição de participação, assegurando ao cidadão a efetiva atuação nas decisões políticas do Estado, de maneira mais ou menos intensificada, conforme as idiossincrasias de cada país.

A condição de superioridade normativa desse direito, por si só, resguarda-o de pretensas arbitrariedades legislativas que tenham o condão de suprimir e/ou reprimir tais direitos.<sup>376</sup>

---

<sup>374</sup> Assim, “o Estado constitucional é também um Estado democrático. A legitimidade do domínio político e a legitimação do exercício do poder radicam na soberania popular (artigos 2º. e 3º.) e na vontade popular (artigo 9º.). Instrumentos desta soberania popular são, por exemplo, o exercício do direito de voto através do sufrágio universal, igual, directo e secreto (artigos 100º., 117º. e 118º.), a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais [artigo 9º., alínea c) através do exercício do poder local e do poder regional (artigo 227º.). Globalmente considerados, estes princípios — e recorde-se que eles são apenas exemplificativos — revelam que o Estado constitucional só é constitucional se for democrático. Daí que, tal como a vertente do Estado de direito não pode ser vista senão à luz do princípio democrático, também a vertente do Estado democrático não pode ser entendida senão na perspectiva do Estado de direito. Tal como só existe um Estado de direito democrático, também só existe um Estado democrático de direito, isto é, sujeito a regras jurídicas.” Cfr. CANOTILHO, J.J. Gomes. **Estado de direito**. p.11. <http://www.libertarianismo.org/livros/jjgcoedd.pdf>

<sup>375</sup> Para Habermas, a democracia age em completude com Estado constitucional, como a soberania popular age como catalisador do Estado constitucional e consequentemente institucionalização do poder político na forma do direito, garante a materialização por parte do Estado de programas estabelecidos por aqueles que serão atingidos por eles. Ob. Cit., HABERMAS, Jürgen. **Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy**, London: 1997, ps.114, 127-128.

<sup>376</sup> Cfr. “Con su incorporación a la Constitución, este derecho alcanza además el rango de fundamental, lo que, como es obvio, significa, como ya dije en 1803 el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en el caso *Marbury v. Madison*, que — se impone sobre cualquier disposición legislativa que le sea contraria, sea de ámbito estatal o regional. El carácter — fundamental — de la participación se deriva, pues, de su inclusión en la norma superior del ordenamiento, que le otorga un objeto y un contenido determinados, sobre los que el Legislador podrá realizar determinadas concreciones, pero siempre en el marco impuesto por el texto constitucional. Este rasgo es característico de las Constituciones democráticas, lo que impide que se produzca el fenómeno, frecuente durante el siglo XIX, de que el contenido del voto sea determinado por el Legislador ante el silencio de la Norma Suprema, y evita también que se puedan articular restricciones no admitidas ni queridas por el constituyente.” LINERA, Miguel Angel Presno. **El derecho de voto: un derecho político fundamental**. Madrid: 2011, p. 10. *In*: <https://presnolinera.files.wordpress.com/2011/10/el-derecho-de-voto-un-derecho-politico-fundamental-libro.pdf>

Para além disso, a participação dos cidadãos nas esferas decisórias do Estado não pode ser resumida ao âmbito de atuações exclusivamente direta, isto porque, tal premissa acabaria por rechaçar em absoluto a teoria da democracia representativa, e do próprio de direito do voto. Daí de se dizer que a indicação de representantes eleitos pelo voto popular, respeitando o sistema eleitoral de cada Estado, é fundamento de validade do regime democrático representativo.

Assim, torna-se claro que quando se abre uma discussão sobre o resgate dos mecanismos tradicionais de participação política para se alcançar um ideal democrático, não se pode restringir o regime democrático apenas a uma forma de participação política, pois o que se tenta atingir – na atual realidade democrática do mundo – é efetivamente uma maior participação do povo nas discussões das decisões do Estado, utilizando-se de diversos instrumentos de atuação política, inclusive a representação.

Diante da necessidade de instrumentalização e efetiva materialização da democracia, a magnitude populacional e geográfica dos Estados modernos, faz com que o regime democrático representativo imponha-se como uma necessidade material.

Tal realidade força o entendimento que se faz necessário uma maior intervenção por parte dos cidadãos no exercício do poder de decisão do Estado em prol de seu direito à participação, partindo da premissa que esses são os destinatários dos direitos das decisões tomadas pelo Estado. O que resulta na identificação do sujeito titular do direito à participação que seria o “cidadão” do Estado.

A Constituição da República portuguesa de 1976 traz especificamente no seu artigo 48<sup>o</sup>., a materialização dos direitos, liberdades e garantias de participação política.<sup>377</sup> Este preceito deixa claro que a participação política dos cidadãos é assegurada constitucionalmente, e ainda, o artigo 10.<sup>o</sup> atribui aos mesmos a capacidade de participarem das decisões do Estado diretamente ou por meio de representação política definida eleitoralmente.

---

<sup>377</sup> Veja-se: “**CRP. Artigo 48.<sup>o</sup> - Participação na vida pública** - 1. Todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direcção dos assuntos públicos do país, directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos. 2. Todos os cidadãos têm o direito de ser esclarecidos objectivamente sobre actos do Estado e demais entidades públicas e de ser informados pelo Governo e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos.”

Da mesma forma, a representação política assegurada pelo atual texto constitucional português, possui sua fundamentação democrática no direito ao sufrágio.<sup>378</sup> Tal direito de escolher através do voto seus representantes, apresenta caráter personalíssimo e trata-se de um dever cívico.<sup>379</sup>

O direito fundamental apresentado garante a qualquer cidadão português oportunidade de participação ou de escolha de seus representantes, utilizando-se, por isso, do sufrágio universal. A isso, dá-se o nome de participação ativa.

Por outro lado, o mesmo texto constitucional em seu artigo 50.<sup>380</sup> apresenta, ainda, as condições de elegibilidade, bem como expressamente determina que as condições de inelegibilidade serão impostas apenas por textos legislativos. Por todo esse processo dá-se a denominação de participação passiva.

De mais a mais, Canotilho percebe também que “o direito de associação, de formação de partidos, de liberdade de expressão, são, por ex., direitos constitutivos do próprio princípio democrático”,<sup>381</sup> ou seja, integram efetivamente o direito fundamental de participação política.

---

<sup>378</sup> Segundo Alexandre Moraes, o direito de sufrágio é “um direito público subjetivo de natureza política, que tem o cidadão de eleger, ser eleito e de participar da organização e da atividade do poder estatal.” MORAIS, Alexandre. **Direito constitucional**. 29ª edição, Atlas, São Paulo: 2013. p. 236.

<sup>379</sup> Veja-se: “**CRP. Artigo 49.º - Direito de sufrágio** - 1. Têm direito de sufrágio todos os cidadãos maiores de dezoito anos, ressalvadas as incapacidades previstas na lei geral. 2. O exercício do direito de sufrágio é pessoal e constitui um dever cívico.” Assim, “conclui-se que o voto tem, primordialmente, o caráter de uma função pública. Como componente do órgão eleitoral, o eleitor concorre para compor outros órgãos do Estado também criados pela constituição. Em geral, porém, as constituições têm deixado o exercício da função de votar a critério do eleitor, não estabelecendo sanções para os que se omitem. Nessa hipótese, as normas jurídicas sobre o voto pertenceriam à categoria das normas imperfeitas, o que redundaria em fazer do sufrágio simples dever cívico ou moral. Somente quando se torna obrigatório, o voto assumiria verdadeiro caráter de dever jurídico. Tal obrigatoriedade foi estabelecida por alguns países, menos pelos argumentos sobre a natureza do voto do que pelo fato da abstenção de muitos eleitores, – fato prenhe de consequências políticas, inclusive no sentido de desvirtuar o sistema democrático. Nos pleitos eleitorais com alta percentagem de abstenção, a minoria do eleitorado poderia formar os órgãos dirigentes do Estado, ou seja, Governo e Parlamento.” Cfr. SAMPAIO, Nelson de Souza. **Eleições e Sistemas Eleitorais**. Revista de Jurisprudência – Arquivos do Tribunal de Alçada do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1º trimestre de 1981, p. 66.

<sup>380</sup> Veja-se: “**CRP. Artigo 50.º - Direito de acesso a cargos públicos** - 1. Todos os cidadãos têm o direito de acesso, em condições de igualdade e liberdade, aos cargos públicos. 2. Ninguém pode ser prejudicado na sua colocação, no seu emprego, na sua carreira profissional ou nos benefícios sociais a que tenha direito, em virtude do exercício de direitos políticos ou do desempenho de cargos públicos. 3. No acesso a cargos electivos a lei só pode estabelecer as inelegibilidades necessárias para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos respectivos cargos.

<sup>381</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 2003, p. 290.

Para Canotilho e Vital Moreira o direito de associação trata-se de um direito complexo, pois acaba por redundar em diversos direitos e liberdades que podem ser exemplificados como: o direito positivo de associação,<sup>382</sup> e a liberdade positiva e negativa para a (criação) da mesma. No entanto, os mesmos autores vão mais além e acabam por se expressarem que no último caso estar-se-á a expressar-se, fundamentalmente, como “um direito negativo” ou mesmo “um direito de defesa, sobretudo perante o Estado, proibindo a intromissão deste, seja na constituição de associações (não podendo ele constituí-las nem impedir a sua criação) seja na sua organização e vida interna (liberdade estatutária, liberdade de selecção de dirigentes, etc).”<sup>383</sup>

*En passant*, continuam a explicitá-los como um direito de uma dupla perspectiva, possuindo uma dimensão subjetiva individual, e uma dimensão coletiva que legitimaria os direitos fundamentais de associações como titulares desses direitos, ou seja, a capacidade de manter-se e defender-se na esfera jurídico normativa.

Jorge Miranda afirma que o direito acima apresentado foi inicialmente reconhecido pela Constituição belga de 1831. No entanto, segundo o autor, mesmo com o demonstrativo de legitimidade dado pelo legislador constitucional belga, o século XIX ainda reconhecia o direito à liberdade associativa como contrário aos direitos, garantias e liberdades individuais. Quebrando tais conceitos somente mais tarde com as constituições democráticas do século XX.<sup>384</sup>

Para lá de se adentrar num contexto puramente histórico, o direito associativo aqui discutido pode materializar-se por via de várias associações:

---

<sup>382</sup> Veja-se: **CRP. Artigo 46.º - Liberdade de associação** - 1. Os cidadãos têm o direito de, livremente e sem dependência de qualquer autorização, constituir associações, desde que estas não se destinem a promover a violência e os respectivos fins não sejam contrários à lei penal. 2. As associações prosseguem livremente os seus fins sem interferência das autoridades públicas e não podem ser dissolvidas pelo Estado ou suspensas as suas actividades senão nos casos previstos na lei e mediante decisão judicial. 3. Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação nem coagido por qualquer meio a permanecer nela. 4. Não são consentidas associações armadas nem de tipo militar, militarizadas ou paramilitares, nem organizações racistas ou que perfilhem a ideologia fascista.”

<sup>383</sup> Cfr. CANOTILHO, J.J. Gomes/ MOREIRA, Vital. **Constituição da república portuguesa Anotada**, 4ª Edição Revista, Coimbra Editora, art. 46º., anotação II, Coimbra: 2007, p. 644.

<sup>384</sup> MIRANDA, Jorge. **Escritos vários sobre direitos fundamentais**. Principia Editora, 2006, ps. 154 e 155.

sejam de carácter cultural; laboral; sindical; religiosa e até mesmo política (partidos políticos).<sup>385</sup>

Vieira de Andrade sustenta, por exemplo, que o direito de associação, “além de ser uma conquista de interesses discriminado, sobretudo religiosos e laborais, é também e conseqüentemente, um apoio fundamental da estrutura democrática, desde logo (mas não só) no que respeita à sua utilização directa para fins políticos – a constituição dos partidos modernos.”<sup>386</sup>

E sobre o direito de participação materializado na criação de partidos políticos, Peter Mair traça a seguinte análise,<sup>387</sup> percebendo que “os partidos enquanto tais são menos necessários num contexto em que a formulação das políticas se torna cada vez mais despolitizada (...) são necessários à formulação de políticas quando se impõe a tomada de decisões partidárias. Por outro lado, quanto menos partidário se torna o governo, menos necessários se tornam os partidos”.<sup>388</sup>

Em compensação, segundo os ensinamentos de Jorge Miranda, “os partidos só adquirem importância à medida que se vai avançando para o sufrágio universal. É o alargamento do direito de sufrágio, até chegar-se ao sufrágio universal, por um lado, e é, por outro lado, o agravamento das tensões ideológicas, que vão levar ao aparecimento dos partidos”.<sup>389</sup>

---

<sup>385</sup> Cfr. arts. 51.º e 56.º da CRP.

<sup>386</sup> Cfr. Ob. Cit., O ANDRDADE, José Carlos Vieira de Andrade. **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. 2012, p. 55.

<sup>387</sup> Veja-se: “**CRP. Artigo 51.º - Associações e partidos políticos** - 1. A liberdade de associação compreende o direito de constituir ou participar em associações e partidos políticos e de através deles concorrer democraticamente para a formação da vontade popular e a organização do poder político. 2. Ninguém pode estar inscrito simultaneamente em mais de um partido político nem ser privado do exercício de qualquer direito por estar ou deixar de estar inscrito em algum partido legalmente constituído. 3. Os partidos políticos não podem, sem prejuízo da filosofia ou ideologia inspiradora do seu programa, usar denominação que contenha expressões directamente relacionadas com quaisquer religiões ou igrejas, bem como emblemas confundíveis com símbolos nacionais ou religiosos. 4. Não podem constituir-se partidos que, pela sua designação ou pelos seus objectivos programáticos, tenham índole ou âmbito regional. 5. Os partidos políticos devem reger-se pelos princípios da transparência, da organização e da gestão democráticas e da participação de todos os seus membros. 6. A lei estabelece as regras de financiamento dos partidos políticos, nomeadamente quanto aos requisitos e limites do financiamento público, bem como às exigências de publicidade do seu património e das suas contas”.

<sup>388</sup> Cfr. MAIR, Peter. **Os partidos políticos e a democracia**, Análise Social, vol. XXXVIII (167), 2003, ps. 277-293.

<sup>389</sup> Cfr. JORGE MIRANDA, **Actas dos VIII cursos de verão de cascais**. Cascais: Câmara Municipal de Cascais, 2002, Volume 3, p. 09.

No entender de Miguel Nogueira de Brito, “o processo de extensão do sufrágio foi no entanto acompanhado do desenvolvimento dos partidos políticos”.<sup>390</sup>

Diante da necessidade de organização político-administrativa dos Estados modernos, às figuras do sufrágio, e dos partidos políticos em si, apresentaram efetivamente um crescimento no âmbito da participação política, já aqui apresentada como direito fundamental dos indivíduos.

Têm-se, ainda, os direitos fundamentais de reunião e manifestação que vêm assumindo especial importância tendo em consideração que, sobretudo as gerações mais novas usam meios de participação não tradicionais e não formalizados (basicamente, as novas tecnologias de informação: twitters, facebook...) para expressar o seu pensamento e a sua vontade política.<sup>391</sup>

### 3.8.2 Direito Fundamental de Sufrágio

O sufrágio é um dos elementos indispensáveis à efetivação da participação política dos cidadãos. “Através dele, legitima-se democraticamente a conversão da vontade política em posição de poder e domínio, esclarece-se a organização legitimamente de distribuição dos poderes, procede-se à criação «pessoal político» e marca-se o ritmo da vida política de um país”.<sup>392</sup>

Por tais razões o atual texto constitucional português em seu artigo 113.º traz proteção à autenticidade do sufrágio, e erige o procedimento eleitoral justo, como um dos fatores estruturantes da própria democracia.

A participação dos cidadãos nos processos públicos, manifestando suas opiniões e escolhas – muitas vezes através de eleições propriamente ditas

---

<sup>390</sup> Cfr. BRITO. Luís Miguel Prieto Nogueira de. **A constituição constituinte: Ensaio sobre o poder de revisão da Constituição**. Coimbra Editora, Coimbra: 2000, p. 356.

<sup>391</sup> Cfr. SOUZA, António Franciso. **Liberdade de Reunião e Manifestação no Estado de Direito**. Direitos Fundamentais e Justiça, Ano 6, n. 21, 2012, p. 28. “A liberdade de reunião e de manifestação é um “direito, liberdade e garantia” (Título II, Cap. 1 da CRP) de carácter “pessoal” (direito de “se reunir” – art. 45o, no 1, da CRP) que assegura uma forma específica de comunicação do cidadão com os demais cidadãos. Trata-se, pois, de um direito fundamental de **comunicação** (bem evidente no “direito de manifestação”). A liberdade de reunião garantida no art. 45o, no 1, da CRP, abarca as reuniões em lugares públicos e/ou abertos ao público. Já a liberdade de manifestação pressupõe, por natureza, o contacto (a comunicação) **com o público em geral**, pelo que os seus lugares próprios de realização são os lugares públicos. A reserva de lei qualificada, constante do art. 45o, no 1, da CRP, para as reuniões públicas e/ou em lugares abertos ao público é reveladora de que para as reuniões em espaços fechados a garantia constitucional é sem reservas.”

<sup>392</sup> Ob. Cit., CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 2003, p.301.



ou de manifestações de interesse geral (aprovação ao porte de arma; legalização do aborto, etc...), e, ainda, quaisquer formas de manifestações cidadãos no gerenciar dos interesses do Estado – pode ser considerada atuação do ato de sufragar.<sup>393</sup>

Nas palavras de Canotilho o “sufrágio universal é considerado quase como a *ratio essendi* da República”.<sup>394</sup> Esta posição firma-se no entendimento de boa parte da doutrina constitucional, a exemplo de Argüello, que, ainda, em completude, afirma ser o sufrágio a fonte dos direitos políticos, e elemento capaz de atribuir consciência de responsabilidade aos cidadãos no momento de exercer tal direito, pois é fundamental ao Estado, bem como à sociedade o manejo adequado desse instrumento político.<sup>395</sup>

Neste caso, a adentrar diretamente num contexto mais dogmático sobre o tema, o sufrágio, com origem no vocábulo latim *suffragium*,<sup>396</sup> será a manifestação da vontade cidadã por meio de um ato cívico (voto), que permitirá aos cidadãos escolherem e elegerem seus representantes, ou ainda, para discutir sobre assuntos específicos (o referendo). Apresenta-se, portanto, como um direito político, como um instrumento indispensável a participação da vida pública.

Contudo, em que pese uma definição a ventilar uma oportunidade mais ampliada de expressão de vontade popular, convém dizer também que – num tempo não muito distante – o exercício cívico do voto fez-se apresentar de maneira, “exclusiva” ou restritiva, de tal forma que viu-se atribuído somente a alguns, por questões financeira; racial ou de género. Entretanto, vive-se na atualidade sob a égide do direito fundamental ao sufrágio universal.<sup>397</sup>

Assim, o sufrágio apresenta-se como direito fundamental dentro dos sistemas normativos constitucionais, ou ainda, reconhecidamente como direito

---

<sup>393</sup> Cfr. CAMPOS, German. J. Bidart. **Derecho constitucional. Realidad, normatividad y justicia en el derecho constitucional.** Ediar, Tomo I. Buenos Aires: 1964, p. 364.

<sup>394</sup> Ob. Cit., CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição.** 2003, p.163.

<sup>395</sup> Cfr. ARGÜELLO, Octávio Béeche. **Estúdios de derecho constitucional.** 1ª ed., San José, C.R.: Editorial Jurídica Continental, Madrid: 2001, p. 163.

<sup>396</sup> Cfr. CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. **Direito Eleitoral esquematizado.** 3. ed. Saraiva, São Paulo: 2013, p.113.

<sup>397</sup> Veja-se: “**CRP. Artigo 10.º - Sufrágio universal e partidos políticos** - 1. O povo exerce o poder político através do sufrágio universal, igual, directo, secreto e periódico, do referendo e das demais formas previstas na Constituição.”

do homem em instituições e organismos internacionais. Deste modo, possui todas as características desses direitos (inalienabilidade, historicidade, Indisponibilidade e etc.).

O sufrágio surgiu com o fim de dinamizar a democracia, a fazer o próprio povo ter a possibilidade de criar suas próprias leis e aplicá-las por si, trazendo o voto como opção de escolha de representantes para atuar em seu nome face à impossibilidade de governação pelo povo.<sup>398</sup>

Bonavides, por isso elucida que o “sufrágio é o poder que se reconhece a certo número de pessoas (o corpo de cidadãos) de participar direta ou indiretamente na soberania, isto é, na gerência da vida política”.<sup>399</sup>

Para finalizar, entretanto, torna-se pertinente uma outra observação do autor supramencionado. A fazer a distinção sobre o exercício do sufrágio nos institutos de democracia semidireta e indireta, Bonavides traça o seguinte paralelo: “quando o povo se serve do sufrágio para decidir, como nos institutos da democracia semidireta, diz-se que houve votação; quando o povo porém emprega o sufrágio para designar representantes como na democracia indireta, diz-se que houve eleição. No primeiro caso, o povo pode votar sem eleger; no segundo caso o povo vota para eleger”.<sup>400</sup>

### 3.8.2.1 As Características do Sufrágio – artigos 10.º e 49.º

No que diz respeito às qualificações dadas em referência as condições de exercício do direito de votar e a maneira pela qual se escolherá os representantes dos cidadãos, a doutrina tende a classificar as formas de sufrágio, utilizando-se de vários critérios entre os diversos doutrinadores existentes. Entretanto, a temática desenvolvida nesta investigação leva-se a considerar as condições dos sujeitos que exercem tal direito.<sup>401</sup>

---

<sup>398</sup> Cfr. Ob. Cit., ARGÜELLO, Octávio Béeche. **Estúdios de derecho constitucional**. 2001, p. 143.

<sup>399</sup> Ob. Cit., BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 245

<sup>400</sup> Ib. Idem, p. 245. “Sufrágio não se confunde com voto. O sufrágio é o direito de participar no processo eleitoral, votando ou sendo votado, e o voto é a manifestação do sufrágio”. Cfr. CHEIBUB, Ingrid Satório. **Direito Eleitoral voltado para os concursos de técnico do TRE e TSE**. Salvador: Jus Podivm, 2012, p. 56. Ainda: “o sufrágio é um processo de escolha, mas o voto é um ato de escolha”. Ob. Cit., CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. **Direito Eleitoral esquematizado**. 2013, p. 114.

<sup>401</sup> “A eleição consiste na escolha dos governantes feita através da expressão dos

### 3.8.2.1.1 Sufrágio Universal

Nesse sentido, conforme brevemente levantado alhures, pode-se inicialmente considerar o sufrágio como irrestrito (universal), quando se referir ao direito subjetivo atribuído a qualquer cidadão, desde que não haja discriminações depreciativas para tal condição, e o restrito, que possui determinadas condições legalmente especificadas.<sup>402</sup>

Entretanto, não significa dizer que qualquer nacional de um determinado Estado, por este simples vínculo jurídico,<sup>403</sup> já possui a condição de poder usufruir do seu direito ao sufrágio. Embora, o primeiro ponto que se apresenta tenha o fim de atingir uma universalidade de iguais,<sup>404</sup> devem todos esses iguais desfrutar de algumas condições legislativas não discriminatórias.<sup>405</sup>

Em perspectiva divergente encontra-se o sufrágio restrito. As restrições impostas por esse ponto refletem conteúdos muitas das vezes discriminatórios, ligados a questões financeiras, intelectuais, raciais e até mesmo de gênero.<sup>406</sup>

Em que pese tais considerações possam servir como um exemplo concreto para o surgimento do sufrágio restritivo, segundo Bonavides: o nascimento desta espécie de sufrágio, na realidade estaria ligado ao alcance de uma forma mais célere da criação de um Estado de “melhores”, com o qual viu-se claro o retrato de um pensamento burguês, que representava à época um terceiro Estado em que não havia desenvolvimento doutrinário, no sentido de se votos de uma pluralidade de pessoas.” Ob. Cit., CAETANO, Marcello. **Manual de ciência política e direito constitucional**. 2003, p. 239.

<sup>402</sup> As restrições a que se refere, encontra-se nomeada como de aspectos gerais. Cfr. RUFFIA, Paolo Biscaretti di. **Derecho constitucional**. Trad. de Pablo Lucas Verdú. Tecnos, Madrid: 1973, p.321. “A rigor todo sufrágio é restrito. Não há sufrágio completamente universal. Relativa pois é a distinção que se estabelece entre o sufrágio universal e o sufrágio restrito”. Ob. Cit., BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 2004, p. 250.

<sup>403</sup> Para Alexandre de Moraes: “Nacionalidade é o vínculo jurídico político que liga um indivíduo a certo e determinado Estado, fazendo deste indivíduo um componente do povo, da dimensão pessoal deste Estado, capacitando-o a exigir sua proteção e sujeitando-o ao cumprimento de deveres impostos.” Ob. Cit., MORAIS, Alexandre. **Direito constitucional**. 2013, p. 213.

<sup>404</sup> Marcos Ramayana percebe que nesse ponto, “encarta-se o sufrágio universal, que inadmitte as restrições atinentes à condições de fortuna ou capacidade intelectual; todavia, não significa que o sufrágio universal o seja para todas as pessoas.” RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. Editora Impetus. Rio de Janeiro, 2009: p. 93.

<sup>405</sup> Cfr. PINTO, Djalma. **Direito eleitoral**. 3a ed. Atlas S.A., São Paulo: 2006, p. 187.

<sup>406</sup> Cfr. CALDAS, Felipe Ferreira Lima Lins. **Brasil e Portugal: A evolução do direito ao sufrágio na primeira metade do século XIX**. RIDB, Ano 3, 2014, nº 6, p. 4079. In: [http://cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2014/06/2014\\_06\\_04075\\_04136.pdf](http://cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2014/06/2014_06_04075_04136.pdf)

perceber que tal restrição levaria a exclusão de parte significativa da sociedade dos debates sobre as decisões relacionadas à administração pública. Noutras palavras: “do ponto de vista histórico era tão-somente o poderoso e eficaz instrumento de exclusão de parcelas consideráveis do povo de toda participação política”.<sup>407</sup>

Diante disso, pode-se perceber, portanto, que o sufrágio restritivo criou, em verdade, restrições discriminatórias positivas, para se alcançar a capacidade eleitoral necessária à participação de vida política. Contudo, o sufrágio considerado universal possui exigências legalmente estabelecidas que determinariam certas incapacidades (“motivos ponderosos”),<sup>408</sup> pois a princípio todos teriam plena capacidade eleitoral.<sup>409</sup>

Utilizando-se do pensamento desenvolvido por Bonavides, ao verificar-se existências fundadas naqueles pontos, ter-se-ia as seguintes espécies de sufrágio restritivo: sufrágio censitário (a riqueza), sufrágio capacitário (a instrução), sufrágio aristocrático ou racial (a classe social ou a raça).

O sufrágio censitário, comumente reconhecido com a designação de sufrágio pecuniário, apresentava exigências de cunho patrimonial, esculpidas previamente em legislações de época, como: pagamentos de tributos específicos (sistema censitário francês de 1814 a 1848); ser proprietário de património fundiário (o sistema inglês, gradativamente abolido, e que se extinguiu com a reforma eleitoral de 1918), e possuidor de certa renda.

O sufrágio capacitário estava ligado ao grau de instrução e formação daqueles que deveriam participar da vida política de um Estado, fundava-se na necessidade da classe política ser representada e escolhida por “homens bons”, ou seja, na perspectiva que esses seriam os cidadãos que possuísem um alto nível cultural e de formação para poder participar da vida pública.

O sufrágio racial está ligado a restrições que se referem a origem dos

---

<sup>407</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 249.

<sup>408</sup> “O princípio da universalidade comporta restrições assentes em “motivos ponderosos”: cidadania portuguesa (cfr., porém art. 15.º/3 e 4 da CRF, relativo à cidadania da União Europeia e à cidadania da CPLP”), residência, inexistência de doenças psiquiátricas ou de penas de restrições temporárias. Ob. Cit., CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 2003, p. 302.

<sup>409</sup> Ob. Cit., CAETANO, Marcello, CAETANO, Marcello. **Manual de ciência política e direito constitucional**. 2003, p. 239.

indivíduos. “Quando a legislação do Mississippi nos Estados Unidos obriga a ler, compreender e interpretar “convenientemente” a Constituição, seus legisladores, com essa exigência, são principalmente movidos pelo ânimo de excluir das urnas os pretos, obedecendo assim a um critério mais racial do que em verdade capacitário”.<sup>410</sup>

Há Estados que possuem legislações eleitorais que excluem da participação política algumas camadas da população, levando-se em conta a condição social, o que Bonavides reconhece como – sufrágio aristocrático ou privilegiado - , ou ainda, por condição de gênero – sufrágio masculino – que excluiria as mulheres da participação da vida política.

#### 3.8.2.1.2 Sufrágio Secreto

Além das classificações anteriores, Bonavides segue por classificar o sufrágio em público e secreto.

Deste modo, o sufrágio público encontrou a defesa de vários teóricos, com fortes argumentações favoráveis, pois estes passaram a compreender que, ao manifestar seu voto e sua opinião, o detentor do direito ao sufrágio exerceria um ato cívico de coragem, responsabilidade, seriedade e moral.<sup>411</sup>

Em sentido diverso, o sufrágio secreto protegeria o eleitor das pressões políticas das classes dominantes e o resguardaria das forças dos partidos, governo, sindicatos etc. Enfim, haveria um fragilidade significativa das liberdades individuais dos cidadãos caso a manifestação da vontade do eleitor fosse pública.

Não sem razão Bonavides chegou a argumentar que “com o sufrágio público aquela apregoada “coragem cívica” acabaria sendo a coragem da minoria economicamente poderosa, em condições de dar-se ao “luxo” do voto a descoberto”.<sup>412</sup>

---

<sup>410</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 250.

<sup>411</sup> “A favor do voto público manifestaram-se na doutrina pensadores e estadistas da estirpe de Cícero, Montesquieu, Stuart Mill e Bismark. Montesquieu chegou a afirmar que o voto público “deve ser considerado uma lei fundamental da democracia”. Ob. Cit., BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. p. 256.

<sup>412</sup> Ibidem, p. 258.

A premissa “um homem um voto” reflete uma classificação a tempos encontrada apenas em conteúdos doutrinários, em tempos de democracia moderna essa é a máxima, ou seja, não há espaço para o retorno da aplicação do sufrágio plural. Assim, o sufrágio igual é a classificação materializadora daquela premissa.

O sufrágio igual assegura ao eleitor a capacidade igualitária de sua manifestação e que, independentemente de quaisquer fatores, o exercício de sufrágio daquele terá o mesmo peso do voto de qualquer outro cidadão, não se dependendo, portanto, de fatores sociais, económicos, familiares, etc. Da mesma forma, o voto teria “o mesmo valor de resultado (consideração igual para a distribuição de mandatos)”.<sup>413</sup>

Por outro lado, tem-se também o sufrágio plural. Este fundamentava-se em uma suposta busca por uma igualdade de fato. Fato questionável em virtude de sua própria inspiração decorrer de ideias antidemocráticas. Contudo, a sua materialização encontraria diversas formas de apresentação: múltipla e familiar.

O sufrágio múltiplo, nesta situação, atribuiria ao eleitor a capacidade de exercer seu direito de sufrágio em vários colégios eleitorais, acumulando, assim, vários votos em um mesmo escrutínio. Já no sufrágio familiar, por seu turno, o eleitor em um único ato possuiria vários votos em função da umerosidade de sua família.<sup>414</sup>

---

<sup>413</sup> O raciocínio continua a abordar o princípio da igualdade do voto: “Este princípio não é hoje, em geral, perturbado por formas históricas de discriminação que, de resto, têm mais haver com o princípio da universalidade do que com o voto igual. Pode sê-lo, porém, pela manipulação dos círculos eleitorais. Daí a insistência dos autores na caracterização do voto igual: igual peso numérico (*Zählwert*) e igual valor quanto ao resultado (*Erfolgswert*). No sistema. No sistema maioritário, o valor de resultado dos votos é tendencialmente desigualitário, pois o candidato menos votado não tem qualquer <<resultado>>. Mesmo assim, o princípio de voto igual é aqui importante para evitar a falsificação dos resultados através da delimitação arbitrária de círculos (*gerrymandering*) ou através da grandeza desigual dos círculos eleitorais (*malapportionment*) ou seja, <<geometria de círculos eleitorais>>. Da exigência de igual valor quanto ao resultado deriva também a possibilidade de representação à obtenção de percentagens globais mínimas – **proibição de cláusulas-barreira** ( cfr. arts. 113.º/5 e 152.º/1). O princípio do voto igual, na sua dimensão de igual valor quanto ao resultado, tem sido estendido à própria luta eleitoral. Tal como acontece com o princípio da universalidade, o princípio de igualdade de voto não se limita ao acto eleitoral em si, antes envolve todo *procedimento* de sufrágio ( ex.: igualdade na concorrência eleitoral, igualdade nas candidaturas). Cfr. Ob. Cit., CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 2003, p. 305.

<sup>414</sup> Assim, nessa “modalidade, cada chefe familiar teria tantos votos, além do seu, quantos os filhos a seu cargo que ainda não tivessem atingido a idade de votar por si Ob. Cit., CAETANO, Marcello, CAETANO, Marcello. **Manual de ciência política e direito constitucional**. 2003, p. 241.

### 3.8.2.1.3 Sufrágio Direto (e Indireto)

“O governo do povo, pelo povo e para o povo”, é evidenciada na perspectiva direta de tomada de decisões políticas. Em tempos atuais, ao menos no direito de votar por si, sem haver a necessidade de intermediários.

Nessa perspectiva o sufrágio pode apresentar-se de forma direta, “quando os eleitores, sem intermediários fazem, de modo pessoal e imediato, a designação de representantes ou governantes”.

Em compensação, o sufrágio indireto caracteriza-se pela escolha de representantes (delegados/intermediários), para que possam em nome de terceiros tomar suas decisões políticas. Em prol de uma democracia cada vez mais participativa, tal mecanismo reflete um caminhar em via diversa da busca por uma efetiva participação política.

### 3.8.2.1.4 Sufrágio Periódico

O direito ao ato de realizar uma escolha materializa-se através do voto. A necessidade de alternância de representantes para o exercício do poder soberano em um Estado Democrático e de Direito, leva-se à convocação dos cidadãos para escolher tais representantes, bem como tratar de assuntos de relevo para toda a sociedade.

Diante dessa dinâmica, o sufrágio apresenta-se de forma periódica a depender dos sistemas eleitorais de cada Estado.

## 3.8.3 Direito Fundamental de Sufrágio em Portugal

Trata-se de direito constitucionalizado e erigido a condição de direito fundamental no texto constitucional português de 1976, tendo seus titulares o direito ao exercício do “sufrágio universal, igual, directo, secreto e periódico”.<sup>415</sup>

A previsão constitucional que declara a condição de direito fundamental do sufrágio, encontra-se no artigo 49.º da CRP, que se ampara sob

---

<sup>415</sup> Veja-se: CRP. Artigo 10.º - Sufrágio universal e partidos políticos - 1. O povo exerce o poder político através do sufrágio universal, igual, directo, secreto e periódico, do referendo e das demais formas previstas na Constituição.

o regime dos direitos, liberdades e garantias, em grande parte esculpidos no artigo 18.º da CRP.

Na percepção de Gomes Canotilho, o direito do sufrágio é a base objetiva do princípio democrático, materializando-se como direito subjetivo dos cidadãos.<sup>416</sup>

O direito subjetivo do sufrágio na atual perspectiva constitucional caracteriza-se por seu exercício pessoal, intransmissível e único, manifestando unicamente a vontade do eleitor. Nesse sentido, tratando-se de um direito individual, apresenta-se incompatível com as personalidades coletivas.

A aplicabilidade desse direito está condicionada a regulamentação posterior do Estado, ou seja, embora seja um preceito fundamental não possui o emprego imediato e efetivo dos seus efeitos.

A expressão “dar a palavra ao povo” materializou no século passado, a garantia da universalização do direito ao sufrágio irrestrito, o que caminhou paralelamente com o conceito de igualdade. De idêntica maneira, a frase “um homem um voto”, retrata o condão igualitário de tal direito no novo Estado Português.<sup>417</sup>

A autora Mirian Halpern relata que em 1910 nascia em Portugal um Estado Republicano, que deveria ter trazido consigo o sufrágio universal, pois se tratava de elemento significativo dentro do ideal daquele novo regime de governo ( República do latim *res publica*, "coisa pública"), tratava-se “do direito construtivo duma nova sociedade”.<sup>418</sup> Entretanto, os republicanos – logo ao ocuparem o centro do poder – afastaram-se da convicção de necessidade da universalização do direito ao sufrágio.<sup>419</sup>

---

<sup>416</sup> Veja-se: Ob. Cit., CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 2003, p. 301.

<sup>417</sup> Cfr. Ob. Cit., MIRANDA, Jorge. **Estudos de direito eleitoral**. 1995, p.71.

<sup>418</sup> Cfr. PEREIRA, Miriam Halpern. **A 1ª República e o sufrágio em Portugal: O debate de 1911 em perspectiva diacrónica**. Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal Sistema de Información Científica, Universidad de Oviedo España, p. 510. Disponível em: [http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=259031\\_826017](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=259031_826017)

<sup>419</sup> “Quando a 1ª República se instalou em Portugal em 1910, o sufrágio universal masculino já estava em vigor em muitos países europeus e até, desde 1890, na vizinha Espanha monárquica. O sufrágio universal, uma herança ideológica europeia oitocentista constituía uma questão relevante do programa republicano de 1891. Mas a República nunca o aplicou. (...) As primeiras eleições por sufrágio universal, em Portugal, foram as eleições para a Assembleia Constituinte, em 1975. (...)” lb. Idem. p. 510. A interpretação da afirmação que a “Câmara dos Deputados e o Senado são eleitos pelo sufrágio directo dos cidadãos eleitores” (art. 8.º da Constituição Portuguesa de 1911), deixava claro que o texto constitucional português de 1911, não atribuiu a condição participativa há alguns de seus nacionais, a exemplo das mulheres,



Em tempos atuais, com o fortalecimento do ideal participativo, o direito de sufrágio no Estado português é garantido a todos os cidadãos maiores de 18 anos, isto é, trata-se de um direito universal que tem como única restrição a idade, não existindo qualquer limitação, seja em função do gênero, de cultura, ou de questões financeiras.<sup>420</sup>

Embora venha sendo discutida na atualidade as melhores formas de participação, o Estado português possui uma democracia essencialmente representativa, encontrando-se exceções, a exemplo do referendo dentre outros.<sup>421</sup>

A participação referendária é um direito subjetivo dos cidadãos, ou seja, é uma forma de exercício do direito do sufrágio. O que materializa um dever cívico, podendo ser esses mecanismos tradicionais instrumentos incitadores deliberações sobre questões relevantes em um Estado.<sup>422</sup>

A participação nos mecanismos apresentados percebem-se analfabetos e militares.

<sup>420</sup> Veja-se: “**CRP. Artigo 49.º - Direito de sufrágio** - 1. Têm direito de sufrágio todos os cidadãos maiores de dezoito anos, ressalvadas as incapacidades previstas na lei geral. 2. O exercício do direito de sufrágio é pessoal e constitui um dever cívico.”

<sup>421</sup> Veja-se: “**CRP. Artigo 10.º - Sufrágio universal e partidos políticos** - 1. O povo exerce o poder político através do sufrágio universal, igual, directo, secreto e periódico, do referendo e das demais formas previstas na Constituição.

<sup>422</sup> Jorge Miranda faz a seguinte análise dessa espécie de modalidade de sufrágio: “III. O Direito referendário português I — O referendo vem a par da eleição como forma de exercício do direito de sufrágio. Por isso, são princípios também de direito referendário os princípios de Direito eleitoral subjectivo: universalidade, igualdade, individualidade, pessoalidade, liberdade, imediatividade. E igualmente alguns dos princípios de Direito eleitoral objectivo, com adaptações:

— A liberdade e a igualdade dos eleitores e agora dos intervenientes (partidos e grupos de cidadãos) na campanha referendária; — A imparcialidade das entidades públicas; — A participação na administração, agora referendária; — A estabilidade da legislação devendo admitir-se (à semelhança do que sucede com a convocação de eleições) que depois da aprovação da proposta de referendo não possa ser alterada a lei reguladora de convocação e de realização do referendo; — Jurisdicionalidade o contencioso referendário cabe aos tribunais. II — A estes princípios acrescem princípios específicos: 1º. Relevante interesse (nacional, regional ou local) da questão submetida a referendo (artigos 115º., núm. 3 e 232º., núm. 2 da Constituição);

2º. Unicidade da matéria do referendo (artigo 115, núm. 6 da Constituição); 3º. Dilematicidade ou bipolaridade as perguntas são formuladas para respostas de sim ou não (artigo 115, núm. 6), não se preconizando respostas diferenciadas, intermédias e condicionais; 4º. Separação entre a iniciativa e a convocação nunca é o mesmo órgão ou uma fracção de titulares de órgão que toma a iniciativa e o que convoca o referendo (artigo 115, núm. 1), o que pode considerar-se ainda decorrência do princípio da separação de poderes (artigos 2º. e 111º.); 5º. Vinculatividade condicionada à participação de mais de metade dos cidadãos inscritos no recenseamento eleitoral (artigo 115, núm. 11).” Cfr. MIRANDA, Jorge. **O Referendo e o plebiscito: A experiência portuguesa**. <http://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5848/7742>.

materializadas por meio do voto.<sup>423</sup> Assim, em virtude da inexistência de preceito constitucional em Portugal sobre a obrigatoriedade do voto, o artigo 49.º/2 considera-o como um dever cívico e não como uma obrigação jurídica.<sup>424</sup>

Ainda inserido na Constituição da República Portuguesa, por meio do artigo 10.º/2, os partidos políticos apresentam-se como protagonistas em procedimentos eleitorais que assistem os cidadãos sob o fundamento do fortalecimento do princípio democrático.

Entretanto, a bem da verdade o que se está a discutir nesta obra, é uma via diversa, isto é, uma forma material de deliberação e escolha direta dos cidadãos nos processos de decisão do Estado, o que levaria a uma discussão sobre o verdadeiro papel dos partidos políticos.<sup>425</sup>

---

<sup>423</sup> Assim: “o voto tem, primordialmente, o caráter de uma função pública. Como componente do órgão eleitoral, o eleitor concorre para compor outros órgãos do Estado também criados pela constituição. Em geral, porém, as constituições têm deixado o exercício da função de votar a critério do eleitor, não estabelecendo sanções para os que se omitem. Nessa hipótese, as normas jurídicas sobre o voto pertenceriam à categoria das normas imperfeitas, o que redundaria em fazer do sufrágio simples dever cívico ou moral. Somente quando se torna obrigatório, o voto assumiria verdadeiro caráter de dever jurídico. Tal obrigatoriedade foi estabelecida por alguns países, menos pelos argumentos sobre a natureza do voto do que pelo fato da abstenção de muitos eleitores, – fato prenhe de consequências políticas, inclusive no sentido de desvirtuar o sistema democrático. Nos pleitos eleitorais com alta percentagem de abstenção, a minoria do eleitorado poderia formar os órgãos dirigentes do Estado, ou seja, Governo e Parlamento.” Cfr. SAMPAIO, Nelson de Souza. **Eleições e sistemas eleitorais**. Revista de Jurisprudência – Arquivos do Tribunal de Alçada do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1º trimestre de 1981, p. 66.

<sup>424</sup> “O princípio da liberdade de voto significa garantir ao eleitor um voto formado sem qualquer coação física ou psicológica exterior de entidades públicas ou de entidades privadas. Deste princípio da liberdade de voto deriva a doutrina à legitimidade da imposição legal do voto obrigatório. A liberdade de voto abrange, assim, o se é o como: a liberdade de votar ou não votar e a liberdade no votar. Desta forma, independentemente da sua caracterização jurídica – direito de liberdade, direito subjetivo -, o direito de voto livre é mais extenso que a proteção do voto livre.” Veja-se: Ob. Cit., CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 2003, p. 303.

<sup>425</sup> Veja-se: “**CRP. Artigo 10.º - Sufrágio universal e partidos políticos - 2.** Os partidos políticos concorrem para a organização e para a expressão da vontade popular, no respeito pelos princípios da independência nacional, da unidade do Estado e da democracia política.

## CAPÍTULO 3 – PARTICIPAÇÃO POPULAR E LEGITIMIDADE

### 1 – CRISE DO SISTEMA REPRESENTATIVO

Não é objetivo deste trabalho definir ou mensurar a existência de uma crise de legitimidade da democracia representativa em nossos dias. São muitas as obras<sup>426</sup> que investigam e delimitam os contornos de tal fenômeno com muito mais propriedade do que se poderia realizar no seio desta construção teórica.

É importante, no entanto, lançar bases firmes sobre o terreno no qual se pretende edificar as afirmações aqui realizadas. Nesse sentido, uma breve exposição sobre detalhes dessa crise ao redor do mundo pode ajudar a construir um sólido entendimento da contribuição imensurável que representa a participação popular na superação dos desafios à democracia.<sup>427</sup>

Assim, torna-se, importante aprofundar conceitos como os de “apoio difuso” e “apoio específico”, bem como apresentar dados estatísticos capazes de comprovar as afirmações aqui realizadas, especialmente no que diz respeito à crescente crise do sistema representativo e à importância da participação no resgate da legitimidade democrática.

#### 1.1 Apoio Difuso e Específico

Conforme destacam Booth, Gómez e Seligson,<sup>428</sup> quase toda a pesquisa empírica no campo da legitimidade de um regime político decorre da teoria elaborada por David Easton a respeito do apoio recebido dos cidadãos por um determinado sistema.

Easton (1965) é um dos pioneiros na investigação acerca das razões

---

<sup>426</sup> Ver: DENQUIN, Jean-Marie. **Referendum et plebiscite**. Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence. Paris: 1976, ps. 316 a 322.

<sup>427</sup> Pode o referendo aperfeiçoar a democracia? Esta é uma boa pergunta feita pelo por Canotilho, veja-se: CANOTILHO, J.J. Gomes. **Crise e reforma da democracia**. V Curso Livre de História Contemporânea, Fundação Mario Soares, Lisboa: 2005, p.101.

<sup>428</sup> Veja-se em: BOOTH, John A.; GÓMEZ, Miguel; SELIGSON, Mitchel. **Os contornos da cidadania crítica: explorando a legitimidade democrática**. Opin. Publica vol.12 no.1, Campinas, Abr/Mai 2006. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762006000100001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762006000100001).

que circundam a legitimidade de um sistema político. Para tanto, o autor distingue dois tipos de apoio: difuso (*diffuse support*) e específico (*specific support*). Deste modo, pode-se suscitar que o apoio específico diz respeito à resposta positiva dos cidadãos ao desempenho dos atores políticos em relação a demandas específicas. Noutras palavras, o apoio específico, “flui das atitudes favoráveis e predisposição estimulada por desempenhos que são percebidos por membros da comunidade como indo ao encontro de suas demandas”.<sup>429</sup>

Já o apoio difuso não possui relação direta com o atendimento a determinadas demandas. Não decorre, portanto, da satisfação de necessidades específicas, possuindo ligação com fatores ideológicos de maior estabilidade.

O apoio difuso, portanto, diz respeito a um senso de lealdade ao regime político que possui relativa independência dos benefícios específicos. É o apoio a uma organização política *per se*, sem necessária relação com o que se espera individualmente do regime.<sup>430</sup>

Tal senso de lealdade fatalmente conduz à legitimidade do sistema, definida por Easton como “a convicção de que é certo e apropriado (...) obedecer às autoridades e sujeitar-se às exigências do regime”.<sup>431</sup>

Bonifácio observa que o apoio difuso serve ainda como um “estoque de boas intenções em relação ao regime, que ajuda os membros do sistema a aceitar ou tolerar os *outputs* desagradáveis a si”.<sup>432</sup>

Justamente por ser, ao ver de Easton, uma reserva de boa vontade

---

<sup>429</sup> Ob. Cit., EASTON, David. **A systems analysis of political life**. Wiley, Nova York: 1965, p. 273.

<sup>430</sup> Na distinção elaborada por Mishler e Rose, “O apoio específico [...] é a aceitação ou aprovação temporária e relativamente efêmera que os indivíduos concedem a um objeto político em consequência da satisfação que ele dá a suas demandas específicas. [...] O apoio difuso, ao contrário, é concebido como uma lealdade política mais profunda, mais duradoura e mais generalizada que resulta de uma socialização política precoce. Como tal, é concebido como imune aos induzimentos, recompensas ou avaliações de desempenho de curto prazo” Cfr. MISHLER, William; ROSE, Richard. **Learning democracy: The dynamics of popular support for post-communist regimes**. Reunião da American Political Science Association, setembro, Atlanta: de 1999, p.3.

<sup>431</sup> EASTON, David. **A re-assessment of the concept of political support**. British Journal of Political Science, v. 5, Nova York: 1975, p. 451. Assim, “Easton tem em conta, então, que o apoio difuso é mais importante para a manutenção e estabilidade longa de um regime do que o apoio específico e, por isso, a crença dos cidadãos nos valores democráticos é uma fonte de reserva fundamental de legitimidade para se manter o equilíbrio do regime”, veja in: MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Participação política, legitimidade e eficácia democrática**. Cad. CRH vol.23 no.60, Salvador, Dez. 2010. [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-9792010000300010&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-9792010000300010&script=sci_arttext).

<sup>432</sup> BONIFÁCIO, Roberto. **Desempenho governamental e apoio à democracia no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas: 2009, p.9.

dos cidadãos para com o sistema político, o apoio difuso não sofre facilmente desgastes por conta de desempenhos decepcionantes dos atores políticos.<sup>433</sup>

Essas constatações ajudam a explicar o porquê de países com indicadores sociais ou desempenhos econômicos bastante limitados, ainda assim persistem no reforço ideológico do regime em que vivem. Isso porque apoio difuso e específico são dois tipos diferentes e relativamente independentes entre si.

Por fim, observe-se que, não obstante apresentar-se uma relação de possível distanciamento entre os dois tipos,<sup>434</sup> em verdade estes tornam-se interdependentes, podendo vir a influenciar-se, seja para reforço ou desgaste.

Essa intercomunicação (não obstante a independência entre as duas esferas) é expressa por José Murilo de Carvalho ao analisar a crise de legitimidade que ocorre no Brasil. Senão Vejamos: “(...) problemas centrais de nossa sociedade, como a violência urbana, o desemprego, o analfabetismo, a má qualidade da educação, a oferta inadequada dos serviços de saúde e saneamento, e as grandes desigualdades sociais e econômicas ou continuam sem solução, ou se agravam, ou, quando melhora, é em ritmo muito lento. Em consequência, os próprios mecanismo e agentes do sistema democrático, como as eleições, os partidos, o Congresso, os políticos, se desgastam e perdem a confiança dos cidadãos”.<sup>435</sup>

Por fim, de posse dessas informações, pode-se estudar, com ajuda de fontes estatísticas, o fenômeno da crise democrática a que comumente é feita referência na doutrina a respeito do tema.

---

<sup>433</sup> “Exceto numa situação de relevante insatisfação em longo prazo, o apoio difuso é independente da qualidade dos outputs diários, sendo um tipo de apoio no qual os governos não podem “comprar” com benefícios diretos ou imputar responsabilidades aos membros; ao contrário, é formado por aspectos psicológicos e simbólicos” Cfr. BONIFÁCIO, Roberto. **Desempenho governamental e apoio à democracia no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. 2009, p. 9.

<sup>434</sup> Neste caso, os cidadãos podem considerar um sistema plenamente legítimo e em acordo com seus valores morais e políticos – expressão do apoio difuso – sem estarem satisfeitos com o desempenho dos atores políticos em relação a determinadas demandas – chamado: apoio específico.

<sup>435</sup> Cfr. CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo caminho**. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro: 2010, ps. 7-8.

## 1.2 Apoio à Democracia ao Redor do Mundo

Primeiramente, observe-se que, não obstante a reiterada referência a termos como “crise democrática” ou “crise das democracias”, o fenômeno a que aqui se faz referência não é, em si, um transtorno especificamente democrático.

Em outras palavras, o que se nota na maioria dos contextos analisados pela doutrina a esse respeito é que não estamos exatamente diante de uma perturbação à democracia enquanto sistema político, mas sim numa crise de confiança no regime democrático.

Evidências dessa afirmação residem em pesquisas realizadas em diversos países exatamente com tal objetivo: avaliar a confiança e legitimidade do regime aqui se posta.

Como exemplo, vide o conjunto de pesquisas apresentado por Heimer sob o título de “Atitudes face à democracia no Portugal de hoje”. Tal trabalho expõe o resultado de consultas de opinião dos portugueses a respeito do regime democrático a fim de investigar em que medida este via-se consolidado neste país.<sup>436</sup>

A primeira consulta apresentada por Heimer diz respeito a “atitudes genéricas” dos portugueses em relação ao regime democrático. Foi solicitado que os entrevistados se identificassem com uma das quatro seguintes posições, sendo obtidos estes resultados:

- 1) Um apoio ativo à democracia (apoio ativo) – 38,9%;
- 2) Uma aceitação da democracia sem apoio ativo (aceitação passiva) – 51,3%;
- 3) Uma rejeição da democracia sem oposição ativa (rejeição passiva) – 7,8%;
- 4) Uma oposição ativa à democracia (oposição ativa) – 1,9%.

Os resultados dão conta de que 90,2% dos portugueses que

---

<sup>436</sup> Veja-se: HEIMER, Franz-Wilhelm. **Atitudes face à democracia no Portugal de hoje**. Revista de Ciência Política, Publicação subsidiada pela junta de Investigação de Científica e Tecnológica, nº7/8, Lisboa: 1988, ps. 45-65.

responderam à pesquisa apoiam a democracia. Essa posição esmagadora, porém, necessita de um “item de controle” a fim de medir até que ponto vão as convicções democráticas dos entrevistados.

A segunda consulta, dessa forma, consistiu numa solicitação para que os entrevistados respondessem à seguinte proposição: “Em certas circunstâncias, regimes de natureza ditatorial podem ser preferíveis à democracia”, pelo que se verificaram as respostas a seguir:

- 1) Totalmente de acordo – 5,7%;
- 2) De acordo – 28,3%;
- 3) Em desacordo – 36,7%;
- 4) Totalmente em desacordo – 29,3%.

A partir dessas constatações, Heimer demonstra um quadro de combinações das duas respostas anteriores, sistematizadas da seguinte forma:<sup>437</sup>

- 1) A favor da democracia / contra a ditadura de emergência – 61,4%;
- 2) A favor da democracia / a favor da ditadura de emergência – 29,9%;
- 3) Contra a democracia / a favor da ditadura de emergência – 4,4%;
- 4) Contra a democracia / contra a ditadura de emergência – 5,3%.

Portanto, até aqui notam-se resultados verdadeiramente impressionantes a favor da democracia: 90,2% de apoio ao regime, estando mais de 60% dos entrevistados absolutamente convictos de que o sistema democrático é preferível, em qualquer situação, a uma ditadura de emergência sob qualquer molde.

A confirmação desse pensamento surge ainda mais intensamente ao investigar-se a atitude dos portugueses em relação a outros regimes especificados pelos pesquisadores. No que diz respeito aos regimes

---

<sup>437</sup> Nas palavras de Heimer: “O primeiro grupo parece ser o das pessoas com ‘convicções democráticas’ bastante ou razoavelmente sólidas; o segundo, o das pessoas com ‘convicções democráticas’ fracas, enquanto o terceiro será o dos ‘antidemocratas’ decididos. O quarto é de difícil caracterização e possivelmente compreende uma diversidade de reações, algumas das quais podem ser inconsistentes”. *Ib. Idem*, p. 48.

corporativista-autoritário e comunista, têm-se estas respostas:

- 1) Apoio ativo: Corporativista-autoritário – 2,6% / Comunista – 2,8%;
- 2) Aceitação passiva: Corporativista-autoritário – 14,7% / Comunista – 11,1%;
- 3) Rejeição passiva: Corporativista-autoritário – 37,8% / Comunista – 37,1%;
- 4) Oposição ativa: Corporativista-autoritário – 44,8% / Comunista – 49,0%;

Por sua vez, a combinação das atitudes em relação aos dois regimes (corporativista-autoritário e comunista) nos leva às seguintes posições adiante resumidas:

- 1) Contra ambos – 72,2%;
- 2) A favor do corporativismo-autoritário / contra o comunismo – 13,8%;
- 3) A favor do comunismo / contra o corporativismo-autoritário – 10,2%;
- 4) A favor de ambos – 3,8%.

Dessa forma, resta evidente o amplo apoio dispensado à democracia naquele país, especialmente pela difundida rejeição (72,2%) a sistemas corporativistas ou comunistas baseados no autoritarismo.

A conclusão mais interessante de tais pesquisas, entretanto, vem a seguir.

Deste modo e com a finalidade de comprovar-se a relativa independência entre apoio difuso e específico (não obstante o fato de se comunicarem e se influenciarem), foram os entrevistados inquiridos a respeito da satisfação com relação a como o regime democrático tinha funcionado



durante os dez anos anteriores à pesquisa. As respostas foram as seguintes:

- 1) Satisfeito – 4,3%;
- 2) Em parte satisfeito – 71,1%;
- 3) Em parte insatisfeito – 20,3%;
- 4) Insatisfeito – 4,3%.

Nas palavras de Heimer, “a proporção dos que se dizem (alta ou parcialmente) satisfeitos, (...) é muito elevada, mas ao mesmo tempo bastante mais reduzida do que a dos apoiantes (ativos e passivos) do regime democrático enquanto tal”.<sup>438</sup>

De fato, conforme visto, mais de 90% dos entrevistados se diziam apoiantes do regime, mas boa parte dos mesmos não se encontrava plenamente satisfeitos. Mais do que isso: quase 40% se colocaram do lado do apoio incondicional ao regime, mas apenas 4,3% estavam plenamente satisfeitos com o mesmo.

Esses resultados demonstram, com perfeição, o pensamento de David Easton, sobretudo, pode desenvolver-se a ideia de que os cidadãos podem apoiar um regime integralmente de maneira geral, vendo-o como o sistema que mais se encaixa dentro de seus valores morais e políticos, mas ainda assim estarem insatisfeitos com seu desempenho.

A percepção de tal fato é ainda mais clara quando se comparam os níveis de apoio e de satisfação ao regime:

- 1) A favor da democracia / satisfeito – 71,3%;
- 2) A favor da democracia / insatisfeito – 19,1%;
- 3) Contra a democracia / satisfeito – 4,5%;
- 4) Contra a democracia / insatisfeito – 5,1%.

Desta forma, ao confrontar respectivos dados, Heimer (1988, p. 55) concluiu que 71% das pessoas insatisfeitas com o regime são favoráveis à democracia, demonstrando a clara independência entre apoio difuso e

---

<sup>438</sup> Ib. Idem, p. 53.

específico.

Tais conclusões são similares em diversos países. Como exemplo significativo, Gunther e Monteiro citam o caso espanhol.<sup>439</sup>

Vide, ainda, que resultados consistentes de apoio à democracia são amplamente esperados em regimes já consolidados, pelo que se tornam ainda mais expressivas as pesquisas feitas na Espanha e em Portugal. Locais que pouco tempo antes haviam passado por regimes verdadeiramente antidemocráticos.

Além da Espanha, Gunther e Monteiro relatam surveys realizados durante meados dos anos 90 em diversas outras democracias mais recentes, especialmente Grécia, Chile, Uruguai, Bulgária, Hungria e Hong Kong.

Mais uma vez, em todos esses locais, confirmam-se as percepções anteriores, ou seja: um amplo apoio difuso ao regime, apesar de variações consideráveis de satisfação ao longo do tempo.

Nesse sentido, quando perguntados a respeito da frase “a democracia é a melhor forma de governo para um país como o nosso”, as respostas foram

---

<sup>439</sup>“Nos primeiros estudos empíricos da Espanha (ver: Montero, Gunther e Torcal, 1997, 1998 e 1999), encontramos fortes indícios de que essas três dimensões – insatisfação política, indiferença e legitimidade democrática – são empiricamente distintas. (...) Não obstante um breve período de “lua de mel” que acompanhou o estabelecimento de um regime democrático novo, o nível de respostas que refletiam legitimidade democrática subiu de um patamar relativamente baixo, no final da década de 1970 e início da de 1980, para um nível comparável ao das democracias bem estabelecidas da Europa ocidental, na metade dos anos 80, permanecendo constante a partir de então.(...) Ao contrário, as medidas de insatisfação flutuaram substancialmente durante o mesmo período. É digno de nota que várias medidas diferentes de insatisfação foram paralelas umas às outras em sua evolução ao longo do tempo, independente da formulação do questionário. Fosse a pergunta sobre a satisfação com o desempenho da democracia, sobre o desempenho do governo, sobre a situação política do país, ou mesmo sobre as condições atuais da economia, todas as medidas de satisfação foram bastante positivas na época em que a nova democracia estava nascendo, por volta de 1977; todas caíram para um nível muito baixo em 1981 (que coincidiu com o fundo do poço da crise econômica espanhola); todas subiram para um pico por volta de 1990, após uma década de forte crescimento econômico, e declinaram novamente quando vários escândalos envolveram o governo socialista e a economia resvalou para a recessão em 1992 e 1993; e todas subiram quando a economia se recuperou, na metade dos anos 90. O contraste agudo entre a estabilidade das atitudes que dizem respeito à legitimidade política e à indiferença ao longo do tempo, de um lado, e a considerável flutuação da satisfação com o desempenho da democracia, do governo e das condições da economia etc, de outro, proporcionou provas prima facie da diferenciação dessas dimensões atitudinais”. Veja-se: GUNTHER, Richard; MONTEIRO, José Ramón. **Legitimidade política em novas democracias**. Opin. Publica vol.9 no.1, Campinas, Mai 2003. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-2762003000100001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-2762003000100001).

as seguintes:

- 1) Uruguai – 88%;
- 2) Grécia – 87%;
- 3) Espanha – 79%;
- 4) Chile – 79%;
- 5) Hungria – 62%;
- 6) Hong Kong – 62%;
- 7) Bulgária – 57.

Já quanto à frase “a democracia é sempre preferível”, a porcentagem de pessoas que responderam favoravelmente a essa expressão, viu-se notável nos seguintes países:

- 1) Grécia – 85%;
- 2) Espanha – 81%;
- 3) Itália – 81%;
- 4) Argentina – 71%;
- 5) Bolívia – 64%;
- 6) Chile – 64%;
- 7) Peru – 63%;
- 8) Venezuela – 62%;
- 9) Colômbia – 60%.

Ressalte-se a relevância atinente ao fato de que boa parte desses locais passou por regimes autoritários relativamente pouco tempo antes de tais pesquisas.

Por todos esses motivos, uma conclusão que se impõe é a seguinte: o problema não reside, especificamente, na democracia em si. No entanto, se o problema não está na democracia em si, o que querem dizer, então, os diversos pesquisadores que falam em crise democrática?

A resposta para essa pergunta reside exatamente na constante indistinção feita entre democracia e democracia representativa (ou governo

representativo). Este, verdadeiramente, tem sido o grande alvo de desconfianças nos últimos tempos, merecendo análise em separado.

### 1.3 Crise da Representação

Se aceitarmos a definição de Easton de legitimidade como "a convicção de que é certo e apropriado (...) obedecer às autoridades e sujeitar-se às exigências do regime",<sup>440</sup> compreender uma crise de legitimidade perpassa, necessariamente, pela investigação do que conduz a tal convicção.

Como Hannah Arendt preocupou-se em mostrar durante boa parte de sua construção teórica, o autoritarismo e o totalitarismo são modelos políticos que comumente estruturam-se na ideia não apenas de autoridade, mas principalmente na concepção de que o líder político maior, geralmente chefe do executivo, é um guia "iluminado", capaz de recolocar uma determinada sociedade "dentro dos eixos" políticos, sociais e econômicos.

Dessa forma, em regimes desse tipo, a autoridade advém de um poder não resistido, principalmente porque os próprios membros da comunidade acreditam na necessidade ou adequação do regime autoritário para condução do país.

Pode-se dizer, portanto, a nosso ver, que a legitimidade de tais modelos políticos advém de um discurso ideológico voltado à exaltação do líder político como guia maior, absolutamente preparado para substituir a vontade popular, mesmo que se faça necessário impor a sua própria vontade.

Por outro lado, já num regime democrático, o discurso ideológico voltado à manutenção do sistema reside exatamente na ideia de que o povo, ou seja, a coletividade, é quem deve tomar as decisões políticas. E na democracia indireta, por sua vez, deve esta coletividade ser representada por alguns indivíduos a quem se escolhe dá o exercício efetivo do poder político.

Como dito em outrora, o mandato representativo implica na ideia de independência (e até de "irresponsabilidade") do indivíduo eleito. O eleito não seria obrigado a decidir da forma como seu eleitor deseja, posto que, apesar de escolhido pelo povo, torna-se crível conceder-lhe autonomia para expressar as

---

<sup>440</sup> EASTON. David. **A re-assessment of the concept of political support**. 1975, p. 451.

próprias convicções. Se assim não fosse, deixaríamos de estar num mandato representativo, para se adentrar num cenário imperativo, do qual o eleito cingiria suas convicções e atos aos desejos de seus eleitores em específico, pouco preocupando-se com as consequências de um todo coletivo.

O que se percebe, assim, é que boa parte das razões para a crise do sistema representativo estão justamente na base do sistema. Ao que tudo indica, o eleitor não confia no eleito porque este não age em conformidade com as demandas, anseios e convicções políticas daquele que o elegeu.

Obviamente, não se pode questionar diretamente a independência do representante, sem por em xeque a própria noção de democracia representativa. Noutros dizeres: não é do interesse de boa parte da população ou dos teóricos do tema que se pretenda abolir a independência funcional do representante.

Entretanto, é preciso atentar para o fato de que ainda que não seja obrigado a decidir em conformidade total com os interesses de seus eleitores (mesmo porque obviamente impossível), torna-se é evidente que os “políticos” devem possuir uma linha política e ideológica condizente com suas propostas de campanha, com o seu estatuto partidário, e, ainda que tenha mínima relação com os interesses de sua base eleitoral.

Obrigatoriamente que desse jogo de interesses geram-se crises. Razão de tornar-se interessante, portanto, discutir os fatores dessa crise. Assim, a demonstração dos inúmeros aspectos dessa adversidade vivida pela democracia indireta pode ajudar a entender especificamente o que se espera, em linhas gerais, o cidadão membro de uma comunidade democrática.

### 1.3.1 Aspectos da crise

São inúmeras as razões indicadas pontualmente para a configuração desta crise de legitimação. De mais a mais, esta pode ser identificada por conta de fatores endógenos como: infidelidade partidária, “ficha suja” (parlamentares acusados ou condenados por escândalos na esfera penal), corrupção, dificuldade de distinção entre os partidos dominantes ou mesmos exógenos como: a presença constante de grupos de pressão na atividade política, a

degeneração do papel do Legislativo, dentre inúmeros outros.<sup>441</sup>

No Brasil, uma pesquisa realizada em 2007 permitiu visualizar o tamanho da crise no país.<sup>442</sup>

Nas palavras de Demétrio Magnoli, citado por Carneiro e Pereira, os resultados assombrosos “são fruto do atual estado de degradação moral do Parlamento”.<sup>443</sup>

Os dados obtidos pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE) são extremamente significativos no delineamento dos aspectos dessa crise.

Por outro lado, em que pese basear-se numa referência brasileira, não seria de todo pretencioso levantar-se a hipótese de que talvez este também possa ser um sentimento de algumas nações ao redor do mundo, sobretudo, no que tange a descrença de seu povo em relação a política e, em especial, ao poder legislativo.

Assim sendo, ao serem perguntados sobre os valores, de 0 a 10, que atribuíam para a atuação dos deputados e senadores brasileiros, os

---

<sup>441</sup> Isto faz com que notadamente a classes mais jovens tenham mais ou menos interesses sobre estes assuntos: “Como seria de esperar, o interesse pela política varia em função da confiança depositada quer nas instituições políticas, quer nas elites, o que confirma em grande medida a desinstitucionalização e o afastamento da política conduzida por elites. O interesse pela política varia claramente em função do grau de confiança que os jovens depositam no parlamento ( $r = 0,211^{**}$ ), nos partidos ( $0,284^{**}$ ) ou nos políticos ( $0,233^{**}$ ).” AUGUSTO, Nuno Miguel. **A juventude e a(s) política(s): Desinstitucionalização e individualização**. Revista Crítica de Ciências Sociais, 81, Junho, Coimbra: 2008, p. 167.

<sup>442</sup> Por certo tais fatores demonstram-se como uma constante, no qual M. Carneiro Pereira chegou a sustentar, por exemplo, que: “os resultados apontam para um imenso abismo entre a sociedade e os que deveriam representá-la. Alguns exemplos: apenas 3% dos brasileiros ouvidos pela pesquisa afirmam acreditar que os congressistas representam e defendem os interesses da sociedade, uma imensa parcela de brasileiros (84%) acha que os parlamentares trabalham pouco e 52% consideram que não passa de 10% o número de bons deputados e senadores do país. Mais constrangedor do que isso, só os adjetivos que os entrevistados selecionaram para classificar os seus representantes. Pela ordem: desonestos (55%); insensíveis aos interesses da sociedade (52%); e mentirosos (49%)” Veja-se: CARNEIRO, M.; PEREIRA, C. **Desonestos, insensíveis e mentirosos**. Veja, São Paulo: 1993, p. 49.

<sup>443</sup> Ibidem, p. 50.

entrevistados distribuíram suas respostas da seguinte forma:

- 1) Nota 0 – 24 %;
- 2) Nota 1 – 3%;
- 3) Nota 2 – 6%;
- 4) Nota 3 – 7%;
- 5) Nota 4 – 9%;
- 6) Nota 5 – 22%;
- 7) Nota 6 – 10%;
- 8) Nota 7 – 8%;
- 9) Nota 9 – 1%;
- 10) Nota 0 – 2%.

Por certo, o resultado mostra-se alarmante pelo fato de que 70% da população de um país (ainda que representada através de uma probabilidade estatística) passe a considerar que a atuação de sua classe política sequer conseguiu ultrapassar uma atribuição de 5 valores, contabilizada numa escala que vai de 0 a 10.

Mais do que isso, a maior porcentagem (24%) diz respeito exatamente àqueles que consideram a atuação política do país desastrosa, merecedora de nota zero numa avaliação desse tipo.

Outra pergunta de relevância foi sobre qual seria, na visão dos entrevistados, a porcentagem de bons deputados e senadores em atuação no

Congresso Nacional<sup>444</sup> à época, sendo obtidos estes resultados:

- 1) Zero % - 9%;
- 2) Entre 1% e 10% - 43%;
- 3) Entre 11% e 30% - 21%;
- 4) Entre 31% e 50% - 13%;
- 5) Entre 51% e 99% - 5%;
- 6) Não sabe / não opinou – 9%.

Destes dados, impressionantemente, extrai-se que mais da metade da população sequer considera passar de um décimo o número de congressistas dignos de serem classificados simplesmente como “bons”.

Mas o “abismo” no que tange ao sentimento de não representatividade do Parlamento brasileiro em relação a população se configura, definitivamente, nos números seguintes. Ao serem perguntados sobre qual seria o nome do Presidente da Câmara dos Deputados à época, 80% da população não souberam ou não responderam à pergunta. Não bastasse tal assombro, dos 20% que se arriscaram a responder, 6% deles apresentaram nomes incorretos para aquele representante.

Contudo, ao serem incitados a escolherem três características que melhor representavam os parlamentares brasileiros, a porcentagem de

---

<sup>444</sup> O Congresso Nacional (ou o parlamento brasileiro) é dividido em duas “casas.” A Câmara dos Deputados Federais, composta por 513 deputados e o Senado Federal, composto por 81 Senadores.



respostas para cada um dos itens foi assim distribuída:

- 1) Desonestos – 55%;
- 2) Insensíveis aos interesses da população – 52%;
- 3) Mentirosos – 49%;
- 4) Oportunistas – 45%;
- 5) Preguiçosos – 31%;
- 6) Não sabe / não opinou – 16%;
- 7) Sensíveis aos interesses da população – 8%;
- 8) Honestos – 8%;
- 9) Trabalhadores – 7%;
- 10) Sinceros – 5%;
- 11) Dedicados – 4%;
- 12) Nenhuma delas – 2%

Como se vê, propostas dez características divididas em cinco positivas e cinco negativas, exatamente as cinco negativas ocuparam o topo das escolhas da população, com larga vantagem sobre as demais. Além disso, 37% dos entrevistados relacionaram a figura do rato aos parlamentares brasileiros. Enquanto 28% o fizeram atribuindo-lhes a alcunha de “abutres”.

A extensão e o detalhamento da pesquisa a respeito da visão dos cidadãos sobre os parlamentares brasileiros acaba por servir perfeitamente na caracterização exatamente da crise de legitimidade que aqui se procura estudar. Não obstante, tal fenômeno não é novo, muito menos exclusivo do Brasil.

Giacomo Sani, ao estudar os diversos tipos de comportamentos dos cidadãos face a política com base em surveys realizados em dois países – Espanha e Itália –, expôs dados muito similares aos atribuídos pelo povo brasileiro. Nestes termos, dois estudos foram realizados em território italiano, um em 1985 e outro em 1990. O outro se deu na Espanha também no ano de 1985.<sup>445</sup>

Assim, perguntados sobre o que sentiam quando ouviam falar em

---

<sup>445</sup> Veja-se: SANI, Giacomo. **Comportamientos de masas y modelos de ciudadanos**. Revista del Centro de Estudios Constitucionales, N° 13, Madrid: 1992, ps. 127-150.

política, os pesquisados de ambos os países deixaram clara sua insatisfação com o cenário da época, como se verifica nas informações registradas no quadro 1:

**QUADRO 1 - Pesquisa Sobre Sentimento Relacionado a Política**

Sentimento	Itália 1990	Itália 1985	Espanha 1985
Aborrecimento	12,2	12,0	22,8
Entusiasmo	1,2	1,5	0,2
Raiva	15,1	17,1	6,5
Interesse	18,1	19,1	25,7
Indiferença	20,0	21,1	23,7
Paixão	1,4	0,9	0,6
Desgosto	9,5	10,4	4,5
Compromisso	4,8	4,0	1,9
Desconfiança	13,9	17,7	12,3

Fonte: Adaptado de SANI (1992).

Vê-se, portanto, que sentimentos negativos como aborrecimento, indiferença e desconfiança estão frequentemente entre os mais citados.<sup>446</sup>

Já a pesquisa a seguir solicitava que os entrevistados classificassem seu interesse pela política em “muito”, “bastante”, “pouco” ou “nada”, ao que foram obtidas estas porcentagens registradas no quadro 2:

**QUADRO 2 - Pesquisa Sobre Interesse Relacionado a Política**

Interesse	Itália 1990	Itália 1985	Espanha 1985
Muito	6,5	5,8	3,5
Bastante	26,8	26,8	20,1
Pouco	36,3	35,7	35,6
Nada	30,4	30,5	36,0
N/A	-	1,2	4,8

Fonte: Adaptado de SANI (1992).

Diante dos dados apresentados, fica evidente não apenas uma causa,

<sup>446</sup> “Naturalmente, não faltam pessoas que tenham indicado sentimentos de interesse e, em bastante menor medida, compromisso, entusiasmo ou paixão. Mas em conjunto, pode-se dizer que este segmento do eleitorado é decididamente minoritário em ambos os países”, in: Ib. Idem, p. 134.

mas também um efeito revelado, portanto, pela crise de legitimidade.

Na Itália, em torno de 65% dos entrevistados declararam ter pouco ou nenhum interesse em política nos dois *surveys*. Já na Espanha, esse número rondou incríveis 70% (quadro 2).

Com efeito, o interesse limitado dos cidadãos pelo jogo político impede, verdadeiramente, o desenvolvimento de um comportamento e efetivo e influenciador que não se projeta de maneira exclusiva apenas no momento eleitoral, mas em qualquer instância de participação.

Além disso, outros indicadores, relativos aos juízos de italianos e espanhóis sobre os partidos, também são significativos na configuração dos inúmeros fatores dessa crise.

Como exemplo, vide a questão da dificuldade de distinção entre os partidos dominantes. Ao serem instados a se manifestarem sobre a frase “os partidos se criticam muito entre si, mas na realidade são todos iguais”, as respostas obtidas foram registradas no quadro 3:

**QUADRO 3 - Pesquisa Sobre a Frase: Os Partidos Se Criticam Muito Entre Si, Mas na Realidade São Todos Iguais**

<b>Respostas</b>	<b>Itália 1990</b>	<b>Itália 1985</b>	<b>Espanha 1985</b>
<b>Muito de acordo</b>	42,8	27,1	13,7
<b>De acordo</b>	31,1	35,3	34,8
<b>Em desacordo</b>	15,3	21,9	27,6
<b>Em total desacordo</b>	10,3	8,9	7,2
<b>N/A</b>	0,4	6,7	16,8

Fonte: Adaptado de SANI (1992).

Em que pese também o assombro destes dados em países europeus, o fato de a porcentagem de cidadãos italianos e espanhóis se mostrarem “muito de acordo” ou mesmo “de acordo” com a frase “os partidos se criticam muito entre si, mas na realidade são todos iguais” ser, absurdamente, maior do que nas demais opções, certamente ajuda a compreender alguns dos motivos objetivados no corpo desta investigação científica.

E para além disso, tais levantamentos demonstram dados alarmantes

em relação aos fundamentos para o desinteresse populacional à política.

Por fim, o que se pode extrair como conclusão é que a noção de dispensabilidade das instituições representativas no jogo democrático, acaba por ser o principal efeito da chamada crise de legitimidade em relação à política e, sobremaneira, aos políticos em especial.

#### 1.3.1.1 Dispensabilidade dos representantes

Diante dos dados anteriormente levantados pode-se dizer que os cidadãos que consideram seus representantes como “todos iguais” e sentem mais aborrecimentos ou raiva do que, propriamente, interesse pela política, de fato não têm motivos para acharem que a figura dos agentes políticos sejam necessárias.

Para além de definir os políticos como “ratos”, “abutres”, desonestos, insensíveis aos interesses da população, mentirosos, oportunistas ou mesmo preguiçosos; a apuração do sentimento comunitário de dispensabilidade em relação aos representantes públicos mostra-se também evidente em diversas outras estatísticas. Algo que pode ser visto novamente quando indagada a população para manifestar-se sobre a frase “os partidos servem somente para dividir as pessoas”, percebeu-se os seguintes dados:

#### QUADRO 4 - Pesquisa Sobre a Frase: Os Partidos Servem Somente Para Dividir as Pessoas

Respostas	Itália 1990	Itália 1985	Espanha 1985
Muito de acordo	18,3	13,3	7,5
De acordo	32,8	36,7	29,9
Em desacordo	29,1	29,4	33,5
Em total desacordo	19,5	11,4	11,3
N/A	0,3	9,3	17,8

Fonte: Adaptado de SANI (1992).<sup>447</sup>

Apesar de o número de indivíduos que concordam com a afirmação,

---

<sup>447</sup> Ibidem, p. 139.

dessa vez, ser menor do que em relação às outras perguntas, ainda permanece uma porcentagem considerável de concordância (quase 50% no caso italiano e quase 40% no espanhol).

Já as reações à frase “os partidos são necessários para defender os interesses dos diversos grupos sociais” foram estas:

**QUADRO 5 - Pesquisa Sobre a Frase: Os Partidos São Necessários Para Defender os Interesses dos Diversos Grupos Sociais**

Respostas	Itália 1990	Itália 1985	Espanha 1985
Muito de acordo	16,5	12,9	12,6
De acordo	41,9	50,1	53,3
Em desacordo	28,0	19,7	12,4
Em total desacordo	13,1	6,4	1,7
N/A	0,5	10,9	19,9

Fonte: Adaptado de SANI (1992)

Novamente, é considerável a quantidade de indivíduos que não concordam ou sequer sabem o que responder diante da pergunta. Demonstrando, portanto, expressão evidente da apatia provocada pelo desempenho político de inúmeros representantes.

Por outro norte, se os italianos e espanhóis têm sérias dúvidas a respeito da necessidade dos partidos para defesa dos interesses de grupos sociais diversificados, os brasileiros são ainda mais negativistas.

Conforme demonstram as pesquisas do IBOPE anteriormente referidas, **63%** dos entrevistados brasileiros acreditam que os parlamentares daquele país defendem muito mais os interesses particulares do que, propriamente, as necessidades da coletividade. Não sendo o bastante, **31%** acreditam que deputados e senadores advogam mais em defesa de interesses de seu grupo político, do que para o bem comum da nação.<sup>448</sup>

Enquanto isso, apenas **3%** disseram acreditar que os membros do Legislativo agem em defesa dos interesses e desejos da população, tendo em vista sido escolhidos democraticamente. Outros 3% simplesmente não

<sup>448</sup> Ob. Cit., CARNEIRO, M.; PEREIRA, C. **Desonestos, insensíveis e mentirosos**. Veja, São Paulo: 1993, p. 50.

souberam ou não opinaram.

Dessa forma, se **94%** dos brasileiros entrevistados estiverem certos, o Legislativo de seu país defende mais interesses próprios ou exclusivamente partidários, do que efetivamente representam seus eleitores.

Frise-se que a crise de legitimidade, nesse contexto, não reside apenas no que efetivamente ocorre, mas principalmente na visão que o eleitorado possui de seus eleitos.

Em outras palavras, ainda que a crença de tamanha quantidade de entrevistados (94%) fosse falsa, a simples percepção massificada de que o Legislativo daquele país não age em favor do povo, já seria o suficiente para uma desconsideração forte de representatividade, ao ponto de se criar as chamadas crises de legitimidade, posto que, de acordo com parte da população aqueles que foram eleitos não são dignos de os representarem no parlamento.

Portanto, as perguntas definitivas, nessa linha de raciocínio, são a respeito da própria (in)dispensabilidade dos políticos e/ou partidos. Ao se manifestarem diante da frase “sem os partidos não pode haver democracia”, italianos e espanhóis responderam da seguinte forma:<sup>449</sup>

#### **QUADRO 6 - Pesquisa Sobre a Frase: Sem os Partidos Não Pode Haver Democracia**

<b>Respostas</b>	<b>Itália 1990</b>	<b>Itália 1985</b>	<b>Espanha 1985</b>
<b>Muito de acordo</b>	28,6	25,2	17,6
<b>De acordo</b>	36,5	41,9	44,1
<b>Em desacordo</b>	22,0	14,6	12,7
<b>Em total desacordo</b>	11,9	5,2	2,1
<b>N/A</b>	1,0	13,1	23,5

Fonte: Adaptado de SANI (1992)

Ainda como sinal final dessa dispensabilidade, italianos e espanhóis foram instados a se manifestarem sobre a frase “os partidos não servem para

<sup>449</sup> Ibidem, p. 139.

nada”, obtendo-se as seguintes respostas:<sup>450</sup>

**QUADRO 7 - Pesquisa Sobre a Frase: os Partidos Não Servem  
Pra Nada**

<b>Respostas</b>	<b>Itália 1990</b>	<b>Itália 1985</b>	<b>Espanha 1985</b>
<b>Muito de acordo</b>	12,9	6,8	5,2
<b>De acordo</b>	19,3	14,9	12,7
<b>Em desacordo</b>	33,8	38,4	38,0
<b>Em total desacordo</b>	32,1	28,5	24,3
<b>N/A</b>	0,9	11,4	19,8

Fonte: Adaptado de SANI (1992)

Já aos brasileiros foi perguntado sobre a possibilidade de uma democracia funcionar sem deputados e senadores, pelo que foram colhidas estes dados:

- 1) Sem os deputados e senadores não pode existir democracia – 48%;
- 2) A democracia pode funcionar sem deputados e senadores – 41%;
- 3) Não sabe / não opinou – 11%.

Ainda que a porcentagem daqueles que acham os parlamentares essenciais à democracia seja maior do que os que diretamente não acham, mostra-se, entretanto, assustadora a quantidade de cidadãos que veem seu parlamento, conjunto de seus representantes, como dispensável.

Ademais, também impressiona a porcentagem de indivíduos que sequer sabem responder à pergunta. Talvez num jogo de evidência sobre o sentimento de atuação parlamentar praticamente despercebida pelos cidadãos.

Frise-se que, tanto no caso brasileiro quanto no italiano ou mesmo no espanhol, apesar de a maioria se manifestar acerca da necessidade de

---

<sup>450</sup> Ibidem, p. 139.

parlamento, é relevante a porcentagem referente àqueles que acreditam não haver qualquer necessidade na existência do mesmo, especialmente no Brasil.

Como frisa José Murilo de Carvalho, “há uma convicção abstrata da importância dos partidos e do Congresso como mecanismos de representação, convicção esta que não se reflete na avaliação concreta da sua atuação”.<sup>451</sup>

Tais números são alarmantes, especialmente quando se tem em conta que, num regime democrático indireto, o verdadeiro reduto popular está no parlamento: único “órgão” capaz de representar, com maior perfeição, a imensa heterogeneidade das sociedades modernas.

### 1.3.1.2 Valorização exacerbada do Executivo

A constante deterioração da imagem do Legislativo termina por gerar outro efeito: a valorização exacerbada do Executivo. “O governo aparece como o ramo mais importante do poder, aquele do qual vale a pena aproximar-se”.<sup>452</sup>

Tal fenômeno não é apenas um efeito, mas também uma causa da crise por que passa o Parlamento. De fato, a concentração cada vez maior de poderes no Executivo termina por verdadeiramente limitar a casa legislativa, obrigada, diversas vezes, a atuar como simples órgão de complementação à atividade do chefe executivo.<sup>453</sup>

A esse respeito, vide o que a pesquisa indicada por Carneiro e Pereira revela. A computar números referentes a população brasileira, 76% dos participantes afirmaram não ter conhecimento de qualquer medida da Câmara dos Deputados que fosse importante para sua região. Em relação ao Senado, 83% fizeram a mesma afirmativa.<sup>454</sup>

Por outro lado, esse número foi reduzido a 50% quando perguntados a respeito de medidas tomadas para um governador, tendo 49% respondido que tinham, sim, conhecimento de medida importante tomada pelo mesmo,

<sup>451</sup> CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O Longo Caminho**. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro: 2010, p. 222.

<sup>452</sup> Ibidem, p. 221.

<sup>453</sup> Ibidem, p. 221. Frisa, assim, que: “O Estado é visto como todo-poderoso, na pior hipótese como repressor e cobrador de impostos; na melhor, como um distribuidor paternalista de empregos e favores. A ação política nessa visão é sobretudo orientada para a negociação direta com o governo, sem passar pela mediação da representação”

<sup>454</sup> Ob. Cit., CARNEIRO, M.; PEREIRA, C. **Desonestos, insensíveis e mentirosos**. 2007, p. 51.



denotando que o brasileiro conhece e inclusive considera melhor a atividade do Executivo do que a do Legislativo.

O caso português, Heimer apresenta pesquisa em que foi solicitado aos respondentes que tomassem posições a respeito de três frases:<sup>455</sup>

1) “os presidentes da República devem intervir na atuação dos governos sempre que considerem que algo não está de acordo com os interesses do país”;

2) “os presidentes da República devem assinar as leis feitas pelo parlamento porque os deputados são representantes da população”;

3) “uma vez nomeados, os governos devem governar conforme entenderem, independentemente da opinião do parlamento”.

As respostas dos entrevistados, por sua vez, se organizaram no quadro 8, da seguinte forma (percentualmente):

**QUADRO 8 - Pesquisa Sobre 3 as Frases de Heimer**

<b>Respostas</b>	<b>PR deve intervir</b>	<b>PR deve respeito absoluto à AR</b>	<b>Governo deve governar sem atender à AR</b>
<b>Muito de acordo</b>	36,9	4,0	2,2
<b>De acordo</b>	57,3	39,2	20,7
<b>Em desacordo</b>	4,7	42,8	48,9
<b>Em total desacordo</b>	1,1	14,0	28,2

Fonte: HEIMER, 1988.

Nota-se, assim, o caráter “universal” do fenômeno atinente a diversas culturas democráticas. Novamente, ressalte-se o perigo na desconsideração da importância da independência do local ocupado por representantes da

<sup>455</sup> Ob. Cit., HEIMER, Franz-Wilhelm. **Atitudes face à democracia no Portugal de hoje**. 1988, p. 60.

população.<sup>456</sup>

### 1.3.1.3 Grupos de Pressão

O que se pode notar intuitivamente é que a crise vivida especialmente pelo Legislativo decorre, em grande monta, da diminuição de seu papel de representante, entendido como aquele que pode expressar e defender os interesses daqueles por quem foi eleito o parlamentar.

Nesse sentido, Adamo Dias Alves demonstra largamente outro aspecto que contribui decisivamente para a problemática: a influência cada vez mais constante de grupos de pressão (lobbies) na atividade legislativa. O autor chega inclusive a dizer que “a atual crise da democracia representativa, segundo boa parte da doutrina, tem no seu cerne, as atividades desenvolvidas pelos grupos de pressão”.<sup>457</sup>

Com efeito, o grande diferencial entre mandato representativo (exercido por **representantes**) e imperativo (exercido por **comissários**) reside na independência atribuída ao representante. Diferente do comissário, obrigado a defender e expressar exatamente as ideias e interesses daquele por quem foi eleito.

Logo, no mandato imperativo há identidade de vontades (aquela expressa pelo comissário é igual à daquele que o concedeu o mandato). Enquanto que mostra-se duplicidade no mandato representativo (diferenciação das vontades de representante e representado – que unicamente expressa tal vontade no momento da formação do corpo eleitoral, ou seja, na eleição).

A atuação dos grupos de pressão,<sup>458</sup> no entanto, tem cada vez mais

---

<sup>456</sup> No dizer de Heimer, o que mais se destaca: “é o desejo de ver o Presidente da República desempenhar um papel central de ‘moderador’. 94% dos inquiridos atribuem-lhe o dever de intervir na governação, desde que se trate de assuntos de importância fundamental. Uma maioria absoluta, mas menos expressiva, de 57%, reconhece-lhe também o direito de não aceitar, necessariamente as decisões da Assembléia da República”. Veja-se: Ob. Cit., HEIMER, Franz-Wilhelm. **Atitudes face à democracia no Portugal de hoje**. 1988, p. 60.

<sup>457</sup> Cfr. ALVES, Adamo Dias. **A crise da democracia representativa**. In: XVI Congresso Nacional do CONPEDI Belo Horizonte/MG, 2007, Belo Horizonte. Anais do XVI Congresso Nacional do CONPEDI Belo Horizonte/MG. Florianópolis/SC: Fundação Boiteux, 2007. v. 1. p. 6487.

<sup>458</sup> Como relata Bonavides, “Com a presença inarredável dos grupos, o antigo sistema representativo padeceu severo e profundo golpe. Golpe que fere de morte também o coração dos sentimentos democráticos, volvidos para o anseio de uma ‘vontade geral’, cada vez mais distante e fugaz. Daqui poderá resultar, pois o colapso total e frustração inevitável de todas as instituições representativas da velha tradição ocidental. (...) A representação e os governos

transformado os eleitos em comissários, principalmente dos grupos econômicos financiadores de suas campanhas.<sup>459</sup>

Não por isso Bonavides, por exemplo, descreve a atuação geral de tais grupos frente aos partidos e parlamentares.<sup>460</sup>

Fica evidente, assim, o processo de transformação de representante em comissário. O eleito não age mais no “interesse geral”, mas na reprodução da vontade do grupo a que obedece, seja por pura pressão ou ligação pessoal.

Ademais, é de atentar-se para o fato de que, muitas vezes, o político não é induzido, pressionado ou convencido durante o mandato, mas é “fabricado”, enquanto candidato, para representar um determinado grupo.<sup>461</sup>

Esse processo de “fabricação” de candidatos pode ser entendido, são apenas a superfície que oculta as forças vivas e condicionantes do processo governativo, forças que jazem quase sempre invisíveis ao observador desatento. Toda razão tem Charles E. Gilbert quando sustenta que de último os mais importantes problemas da representação provavelmente se acham no interior dos grupos e não nos governos. Têm sede, portanto nos chamados grupos de pressão”. Ob. Cit., BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 2010, ps. 234-235.

<sup>459</sup> A atividade desses grupos, por sua vez, é descrita de resumidamente por Adamo Dias Alves: “Os grupos de pressão, que nos Estados Unidos se cristalizaram em organizações estáveis, os chamados lobbies, autênticos escritórios com sua atividade regulada em lei, buscam uma decisão favorável e usam dos meios mais variados para alcançar este fim. Sua técnica de ação compreende desde campanhas publicitárias, da simples persuasão até a corrupção e, se necessário, a intimidação (algo que pode ser visto no Brasil assolado por escândalos envolvendo multinacionais e contratos licitatórios fraudulentos, até promulgação de leis que as beneficiem). O trabalho dos grupos de pressão tanto se faz de maneira direta como de maneira indireta e oculta. A pressão deles recai principalmente sobre a opinião pública, os partidos, os órgãos legislativos, o governo e a imprensa.” Ob. Cit., ALVES, Adamo Dias. **A crise da democracia representativa**. 2007, ps. 6491-6492.

<sup>460</sup> “A pressão sobre os partidos visa de preferência aos parlamentares de modo individual. O lobbyist ou agente parlamentar do grupo procura convencer o deputado das boas razões de um projeto de lei, oferece-lhe farto material demonstrativo de que se trata de matéria de superior interesse público, ministra-lhe os argumentos para o debate ou a justificação de voto e torna claras as implicações que a posição por ele adotada poderá ter no futuro de sua carreira parlamentar. Se este recursos porém falham e o representante não se mostra dócil à técnica de persuasão do grupo, poderá este empregar meios extremos que vão de suborno à intimidação. Uma campanha de incompatibilização do deputado com suas bases eleitorais é arma de que os grupos se valem em alguns países contra parlamentares recalitrantes”. Ob. Cit., BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 2010, ps. 467-468.

<sup>461</sup> “Hoje, em várias democracias representativas, vende-se um representante como se vende um sabão em pó. Quem fabricar melhor seu representante, tiver mais dinheiro para contratar uma boa empresa de” marketing “e conseguir muito tempo de mídia, conquista e mantém o poder. Nos Estados Unidos, um Senador democrata gastou 60 milhões de dólares para se eleger nas eleições de 2000. Nos EUA o salário de um Senador é de 150.000 dólares ano, para um mandato de seis anos. (informação disponível no site “cnnenespanol.com” em Dezembro de 2000). Quais interesses sustentam este Senador? Quem ele representa? O povo? Hoje se sabe que na “grande democracia do norte”, só tem chance de chegar ao poder quem tem atrás de si os milhões de dólares das mega corporações da indústria armamentista, da indústria de tabaco, da indústria farmacêutica e outras”. Cfr. MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **A crise da democracia representativa. O paradoxo do fim da modernidade**. Jus Navigandi, Teresina, a. 8, n. 223, 16 fev. 2004. <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4828>.

principalmente, como uma aplicação prática do conceito de democracia expresso por Joseph Schumpeter.

Noutras palavras, Schumpeter entende que a democracia (na verdade, a democracia representativa) consiste na formação de um corpo eleitoral através do voto dos cidadãos, pelo que a tomada de decisões recairá sobre os eleitos, e não sobre os eleitores.

Para o autor, a teoria clássica sobre democracia pecava ao visualizar uma opinião definida do povo, pelo que a seleção dos representantes seria “secundária ao principal objetivo do sistema democrático,” que consistiria “em atribuir ao eleitorado o poder de decidir sobre assuntos políticos”.<sup>462</sup>

Deste modo, o que ocorreria na democracia representativa seria a inversão desses elementos, pelo que a decisão de questões pelo eleitorado se mostraria “secundária à eleição de representantes, que tomarão, neste caso, as decisões”.<sup>463</sup>

Assim, diante desta definição, quem realmente possuiria o poder para decidir seria o indivíduo habilitado para tal através do voto. Voto pelo qual ele terá de competir.<sup>464</sup>

Competição essa que deverá ocorrer porque “há sempre alguma concorrência na vida política, embora talvez apenas potencial, pelo apoio do povo”.<sup>465</sup> Daí também de afirmar-se, por outra banda, que essa concorrência deverá ser, portanto, “livre pelo voto livre”.<sup>466</sup>

Contudo, inobstante qualquer premissa mais positiva sobre algum avanço colhido em relação a este entendimento, o certo é que o método schumpeteriano de democracia como mercado acabaria por transformar o cidadão em mero espectador, sujeito, inclusive, a ser enganado pelo “produto” que lhe é oferecido. Não à toa os teóricos da democracia deliberativa fizeram críticas mordazes a tal concepção.

Como resultado tem-se a “fabricação” de candidatos absolutamente

---

<sup>462</sup> Veja-se: SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Fundo de Cultura, Rio de Janeiro:1961, p. 327.

<sup>463</sup> Ibidem, p. 327.

<sup>464</sup> Portanto, na visão do pensador, “o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor”, Ibidem, p. 328.

<sup>465</sup> Ob. Cit., SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. 1961, p. 329.

<sup>466</sup> Ibidem, p. 329.

descomprometidos com seus eleitores, estando mais ligados a demandas e prioridades de seus financiadores de campanha.

Esse fenômeno e a conseqüente desilusão gerada pelo mesmo em meio aos eleitores, configura o que Maria Benedita Urbano chama de “crise do Estado de partidos”.

Com efeito, como demonstra a autora, desde a década de 1970, os partidos que figuram como grandes protagonistas do regime representativo – atuando como intermediários entre cidadãos e o Estado – têm sofrido diversas críticas especialmente por não virem cumprindo exatamente essa função de intermédio, tão cara a esse regime.

Para além disso, a professora conimbricense cita que a origem principal de tais críticas reside exatamente na sujeição dessas instituições aos grupos outrora relatados, estando os partidos “(...) dominados por oligarquias, em regra grupos econômicos, que se tinham instalado no seu interior e eram movidas apenas por interesses egoísticos”.<sup>467</sup>

Nesse sentido, Urbano acaba por concluir – tal como identificado algures - que o chamado fenômeno da “fabricação” acaba por distanciar enormemente eleitos e eleitores; especialmente pelo demonstrativo crasso de perseguição quase que exclusiva dos primeiros se verem subservientes e interessados muito mais numa colheita em benefício próprio, do que propriamente num cultivo destinado a se preservar os interesses de seus representados.<sup>468</sup>

---

<sup>467</sup> URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. Coimbra Editora, Coimbra: 1998, p.40.

<sup>468</sup> “Quase que se poderia dizer que os partidos políticos tinham recuperado a sua função originária de instrumento ao serviço dos eleitos (como o eram quando serviam simplesmente de comitês eleitorais aos notáveis), deixando de ser um instrumento ao serviço dos eleitores (estabelecer e manter em aberto o contato entre o Estado e os indivíduos, as massas).” Ob. Cit., URBANO. Benedita. **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 40.

PARTE II - PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO RESGATE DA  
LEGITIMIDADE



## CAPÍTULO 1 – OS INSTRUMENTOS TRADICIONAIS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

### 1 – INTROITO

Como visto, legitimidade, segundo a conceituação de David Easton, é "a convicção de que é certo e apropriado (...) obedecer às autoridades e sujeitar-se às exigências do regime".<sup>469</sup>

Seguindo tal entendimento, o fato de a democracia consistir, em teoria, num "governo do povo", obrigatoriamente tem-se atrelado a noção de legitimidade das normas e decisões políticas ao fato de estas serem criadas com a participação daqueles que são obrigados a obedecê-las e sentir diretamente seus efeitos. Neste caso, os cidadãos.

No dizer de Francisco Marques, "qualquer uma das concepções que lide com a conceituação desse regime de governo prevê um componente que confere aos cidadãos uma competência fundamental na vida política das sociedades".<sup>470</sup>

Em outras palavras, num regime que se declare como democrático e haja a convicção ideológica dos cidadãos de que seus representantes devem agir em defesa dos interesses dos eleitores, a legitimidade das normas só pode decorrer da percepção, por parte dos votantes, de que exista correspondência entre as demandas do povo e os atos políticos dos governantes.

Portanto, é fundamental observar do que precisam os cidadãos para considerar como legítimo um determinado regime político. Para tanto, faz-se absolutamente necessário entender por quais valores democráticos os cidadãos prezam.

Neste sentido, HEIMER apresentou uma pesquisa junto aos portugueses a respeito da importância atribuída a determinados valores da democracia. Segundo os resultados obtidos, apenas 3,6% dos entrevistados

---

<sup>469</sup> Ob. Cit., EASTON. **A re-assessment of the concept of political support**. 1975, p. 451.

<sup>470</sup> MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Participação política, legitimidade e eficácia democrática**. Cad. CRH vol.23 n.º.60, Salvador, Dez. 2010. [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792010000300010&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792010000300010&script=sci_arttext).



consideram que a participação política possui pouca ou nenhuma importância.<sup>471</sup>

Por outro lado, 19% dos entrevistados atribuíram alguma importância à participação. Enquanto que 35,8% disseram ser bastante e 41,5% consideram de muita relevância à participação política popular.

Como se vê, mais de 96% da população portuguesa entrevistada via como: alguma, bastante ou muita relevância a viabilidade da participação deles na tomada de decisões.<sup>472</sup>

Além de desejados por quase a totalidade da população de diversos países democráticos, a exemplo de Portugal, os efeitos da participação sobre um regime político têm sido largamente estudados por diversos pesquisadores.<sup>473</sup>

---

<sup>471</sup> Ob. Cit., HEIMER, Franz-Wilhelm. **Atitudes face à democracia no Portugal de hoje**. 1988, p. 52.

<sup>472</sup> Entretanto, outros dados estatísticos mostram que cada vez mais há uma diminuição participativa do povo português nas eleições, veja-se: “A taxa de abstenção nas eleições parlamentares subiu de 8% nas eleições de 1975 para a Assembleia Constituinte, passando por 28% nas eleições de 1978, até atingir 38% nas eleições de 2002. Os referendos realizados têm tido participação ainda mais baixa, em geral inferior a 50%”. Veja-se: em, VITAL, Moreira. **Crise e reforma da democracia**. V Curso Livre de História Contemporânea, Fundação Mario Soares, Lisboa: 2005, p.31.

<sup>473</sup> Ob. Cit., MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Participação política, legitimidade e eficácia democrática**. 2010. Ao analisar o tema, elenca benefícios da participação citados por autores como James Creighton (2005), John Gastil (2000), Vera Coelho (2007) e Celina Souza (2001): “a) Lide com informações importantes para o aperfeiçoamento de planejamentos e de políticas governamentais. Ao considerar criticamente as demandas encaminhadas pelos cidadãos e os arrazoados que as fundamentam, os agentes públicos têm a possibilidade de obter, daqueles atingidos pelos projetos, contribuições substantivas, conhecendo suas reais necessidades e vislumbrando possíveis dificuldades na implementação de programas ou políticas. Esses fatores acabam por colaborar no sucesso final dessas iniciativas. b) Otimização dos prazos e custos quanto à implementação de políticas. Mesmo que se possa dizer que a previsão de mecanismos de participação torna o processo decisivo mais lento, uma vez que diversos agentes terão de ser ouvidos e reivindicações cautelosamente avaliadas, Creighton (2005) argumenta que esse tempo pode ser compensado de duas formas: uma vez concluído o processo de elaboração de uma iniciativa específica, sua implementação será, possivelmente, mais rápida, visto que não enfrentará dificuldades, como ações judiciais, por exemplo. Ou seja, reconhecendo que suas demandas foram efetivamente debatidas, aumenta-se a possibilidade de os cidadãos se portarem de maneira favorável ou menos opositora a determinado programa. Além disso, uma vez que os cidadãos forneçam informações e opinem sobre quais políticas seriam as melhores ou como elas deveriam ser operacionalizadas, oferecendo motivos, os custos de tal implementação podem ser diminuídos. c) Imposição de dificuldades à prática do clientelismo e do patrimonialismo. Uma vez que mecanismos institucionais de participação efetiva estejam disponíveis, e a depender da dimensão decisória com a qual se lide, aponta-se a tendência de diminuição da necessidade de intermediários para se levar à frente reivindicações de interesse dos cidadãos. Ou seja, a oferta de canais de input participativos não chega a dispensar a necessidade de representantes eleitos, mas diminui a dependência da esfera da cidadania no que concerne à disposição dos mandatários em encaminhar processos considerados importantes. A troca de favores e a perpetuação de práticas clientelistas e patrimonialistas, identificada historicamente nas instituições representativas do estado brasileiro por autores como Raymundo Faoro (1995), estão propensas, assim, a serem amenizadas com a adequação de recursos participativos. d) Estímulo à atividade cívica e à aquisição de repertório cognitivo sobre o funcionamento dos processos políticos institucionais e

Como se vê, o tema tem sido amplamente dissecado e debatido, havendo unanimidade entre os autores a respeito do que Francisco Marques classificou como “atribuição de credibilidade às instituições que promovem mecanismos de input participativos”.<sup>474</sup>

Algo para o qual Bohman, por sua vez, resumiria o pensamento atinente a grande parte dos pensadores políticos contemporâneos no sentido de

não institucionais. A existência desses artifícios de influência e controle aumenta a competência política dos cidadãos mediante o desenvolvimento de habilidades, como o saber acerca de procedimentos para encaminhar reivindicações, a sustentação de argumentos e razões em debate, o contato com representantes, dentre outras aptidões. Esses aspectos são enfatizados por Almond e Verba (1963) como importantes para evitar que burocratas desconsiderem as requisições da esfera civil. "The more politically competent a population is, the more inhibited is the bureaucracy in its ability to act arbitrarily and without consideration of the individual"<sup>12</sup> (Almond; Verba, 1963, p.171-172). e) Organização da sociedade para requisições de cunho político. Jacobi e Barbi (2007) ressaltam que iniciativas dessa natureza, impetradas pelas instituições do estado, podem ter o mérito de provocar uma forma de envolvimento que leva em conta não só o emprego de recursos de participação oferecidos, mas, também, a organização e o uso de mecanismos de mobilização internos à sociedade civil e suas entidades. f) Oportunidade de cidadãos de renda mais baixa tomarem parte no processo de decisão política. De acordo com Celina Souza (2001), a sensação de que as oportunidades de participação institucionalmente oferecidas são eficazes diminui o desequilíbrio do poder decisório e reforça a ideia de que os cidadãos percebem a prestação de serviços e bens por parte do estado não como favor, mas como direito. Isso não quer dizer que grupos mais organizados ou de renda mais alta abram mão de participar de iniciativas como o orçamento participativo (OP). A diferença é que os cidadãos mais pobres, segue o argumento, passam a enxergar uma chance efetiva de apresentarem suas reivindicações, ainda que experiências como o OP se limitem à discussão sobre a alocação de recursos públicos. g) Modificações na maneira como as instituições políticas percebem as demandas do público. Gastil (2000) argumenta que há experiências nas quais os agentes políticos modificaram sua impressão de que os cidadãos pouco teriam a contribuir, dada uma suposta falta de capacidade e conhecimento de aspectos técnicos. Ou seja, a depender do caso, o ceticismo dos governos em relação aos cidadãos pode diminuir, caso a eles sejam oferecidas chances de intervir politicamente no plano institucional. h) Credibilidade das instituições que promovem mecanismos de input participativos. Em geral, os cidadãos demonstram uma melhor impressão no que se refere à transparência acerca da atuação das instituições políticas e conferem maior credibilidade geral ao governo (fortalecendo, por tabela, a legitimidade do regime democrático), e não apenas às suas decisões e políticas. Tal argumento está em consonância com o diagnóstico de Almond e Verba (1963), que detectaram um crescimento na sensação de legitimidade do sistema uma vez que os cidadãos se sentem parceiros na produção da decisão política e na implementação de políticas.”

<sup>474</sup> Observe-se, também, a contribuição dos dizeres de Bonavides: “O Estado Social, em seu mais subido grau de legitimidade, será sempre, a nosso ver, aquele que melhor consagrar os valores de um sistema democrático. Valores que se prendem na sua expressão participativa a mecanismos tais como a iniciativa, o plebiscito, o referendo e o veto popular. (...) “Estado Social e democracia participativa são dois conceitos afins que nos resta examinar, duas categorias valorativas em estado de mutuo entrelaçamento, sem os quais não é possível às nações do Terceiro Mundo saírem economicamente do atraso e do subdesenvolvimento e politicamente da instabilidade e das ditaduras. (...) A queda do Estado social no Terceiro Mundo é, por igual, a queda da democracia participativa, a renúncia e abdicação dos programas da Constituição dirigente, a impossibilidade de transpor a crise que ora o flagela, enfim, o crepúsculo de um Estado no qual se haviam colocado todas as metas de positivação dos direitos fundamentais da segunda, da terceira e da quarta dimensões, a saber, os direitos sociais, o direito ao desenvolvimento e, de último, na escala mais avançada e prospectiva, o direito à democracia”. Cfr. BONAVIDES, Paulo. **Teoria da democracia darticipativa (por um direito constitucional de luta e resistência. Por uma nova hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade)**. Malheiros Editores, 2ª ed. São Paulo: 2003, ps.187-188.

que “(...) as instituições e seus recursos não podem permanecer sob controle democrático sem algum mecanismo para dar ao input público o papel determinante e último. (...) Assim, o estado requer um input público constante de modo a resolver problemas e para ser legítimo; todavia, alguma estrutura institucional é necessária para coletar os diversos inputs da sociedade civil”.<sup>475</sup>

Em resumo pode-se defender que a correlação direta entre participação popular e democracia, somado a demanda das populações de regimes democráticos por cada vez mais espaços de deliberação ativa. E, não por isso, acostando-se ainda, a verificação de efeitos positivos sobre a questão da legitimidade em países que se utilizam de mecanismos participativos e as consequências benéficas sobre o comportamento cívico dos cidadãos desses locais; arquitetam e sedimentam as principais razões para a defesa desta tese no sentido da ampliação da participação popular.

Restando esclarecidos tanto os pressupostos quanto os desejados efeitos do aumento da participação, cumpre, enfim, estudar diretamente os mecanismos tradicionais relacionados à atuação popular, a fim de compreender-se o funcionamento e características peculiares destas ferramentas para o sentido de compreensão do objeto desta investigação.

## 1.1 Referendo

Pode-se apresentar esta passagem da pesquisa, a fazer a identificação etimológica da palavra referendo que “tem origem na expressão latina *ad referendum* usada nos assuntos diplomáticos para designar um acordo concluído por um representante, sob reserva de ratificação. Nas suas origens, o referendo surge acima de tudo como um ato de controlo: um instrumento através do qual o povo, enquanto representado, poderia ratificar os atos da assembleia enquanto representante. Neste sentido o referendo surge relacionado com a instituição do mandato imperativo e o seu desenvolvimento encontra-se ligado ao exercício da democracia direta”.<sup>476</sup>

Delimitar o conceito de referendo tem sido tarefa problemática para

---

<sup>475</sup> Ob. Cit., MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Participação política, legitimidade e eficácia democrática**. 2010.

<sup>476</sup> FILIPE, António. **O Referendo na Experiência Constitucional Portuguesa**. Teses de doutoramento, Almedina, Coimbra: 2016, p.19.

inúmeros autores, o que não se vê, em tamanha escala, com a forma participativa conhecida como iniciativa popular.<sup>477</sup> Embora haja relativo consenso e tranquilidade em aspectos importantes destas definições, a exata delimitação da ideia de referendo é tormentosa por diversos fatores, especialmente dois.

O primeiro deles é o fato de cada país possuir, por óbvio, uma tradição e uma legislação específica para este mecanismo. Este fato faz com que a figura do referendo em um país acabe equivalendo ao que mais de um mecanismo significaria em outro, ou mesmo com que determinados tipos de referendo não existam em alguns, mas se desenvolvam em outros.

O segundo, e talvez mais recorrentemente discutido, é o fato de boa parte dos doutrinadores de diversos países se contraporem ao tentarem diferenciar referendo de plebiscito. Embora muitas soluções e distinções teóricas tenham sido desenvolvidas de maneira a cindir um instituto do outro, torna-se ainda raro encontrar uma delimitação plenamente satisfatória para cada um dos mecanismos aqui referidos.

Dessa forma, propor-nos-emos esboçar uma noção geral do conceito de referendo, ao ponto de adentrar na problemática por trás da mesma e, por fim, tentar chegar a uma conclusão acerca da diferenciação deste perante o instituto do plebiscito, tema tão largamente debatido.

## 1.2 Conceito

Inobstante o fato de não se entrar no consenso universal sobre o mecanismo aqui se propõe estudar – já cada país possuir a própria tradição para a maneira de se interpretar e servir-se do instituto do referendo, nada impede a elaboração de um conceito universalizado e mais aproximado para o qual, utilizando-se das palavras de Luís Barbosa Rodrigues,<sup>478</sup> ainda que cingido ao estrito quadro do direito público e que englobe a generalidade das suas manifestações históricas ou atuais, internas, estrangeiras ou internacionais,

---

<sup>477</sup> Sobre a tipologia desses institutos pode-se ver: ULERI, Pier Vincenzo. **Le Forme di Consultazione popolare nelle democrazie**. Rivista Italiana di Scienza Politica, 2, agosto, Bologna: 1985, ps. 210-ss.

<sup>478</sup> Veja-se: RODRIGUES, Luís Barbosa. **O referendo português a nível nacional**. Coimbra Editora, Coimbra: 1994, p. 20.

nada obstará uma possibilidade mais lata sobre a definição do que vem a ser o qual o objeto do instituto democrático para o qual se visa analisar.

Portanto, de saída, é possível dizer que aqui nos preocuparemos em delinear uma definição geral de referendo, desconsiderando, a princípio, variações unicamente decorrentes de regimes políticos específicos.

Por certo, várias são as tentativas da doutrina em trazer lume e sentido para este instituto jurídico-democrático. Jorge Miranda, por exemplo, destaca que por referendo “entende-se (numa acepção genérica, suscetível de ser modelada à face de vários sistemas jurídico-políticos) a votação popular, por sufrágio universal individual e direto dos cidadãos, tendente a uma deliberação política (ou, mais raramente, administrativa), a uma indicação aos órgãos de governo ou de gestão ou, porventura, a outros efeitos constitucional ou legalmente previstos”.<sup>479</sup>

Já Luís Barbosa Rodrigues define referendo como sendo: “um instituto de democracia semidireta, consubstanciado numa votação através da qual os membros de uma comunidade se pronunciam sobre quaisquer atos jurídico-públicos sem imediata incidência pessoal, praticados ou a praticar”.<sup>480</sup>

Pelas duas definições expostas, algumas conclusões podem ser tiradas. Em primeiro lugar, trata-se de votação popular direta (“membros de uma comunidade”), seja ela em que nível for, podendo haver referendos a nível nacional ou local.

Esse aspecto é importante por alguns motivos. Primeiramente porque, como salienta Luís Barbosa Rodrigues, referendo é um instrumento de democracias chamadas semidiretas.

E isto significa dizer que há um corpo escolhido pelo voto dos cidadãos aptos a decidirem sobre aspectos normativos (Poder Legislativo), como também, em determinadas questões, esta decisão poderá também ser tomada pelo próprio titular do poder (o povo), convocando-os a decidirem diretamente sobre determinada situação de interesse coletivo. Dessa forma, eventualmente, será “substituída” a decisão indireta (dos representantes) pela direta (dos

---

<sup>479</sup> Veja-se: MIRANDA, Jorge. **Referendo**. In: POLIS Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado: Antropologia, Direito, Economia, Ciência Política. Verbo, v. 5, São Paulo: 1987. p. 99.

<sup>480</sup> Ob. Cit., RODRIGUES, Luís Barbosa. **O referendo português a nível nacional**. 1994, p. 20.

cidadãos).

Desta delimitação, já se verifica uma diferença básica do referendo para as eleições. Neste caso, as eleições são orientadas com o objetivo de criação de um corpo que exerce o poder por autorização de seu titular. Diferentemente do referendo que exerce-se por si próprio o poder de autorização (ainda que tal acontecimento seja pontual e especificamente direcionado para determinada situação).

Entretanto, e em que pese exercer-se por si o poder de autorização, não se pode concordar com a afirmação de Jorge Miranda no sentido de que o instituto em estudo se trataria de sufrágio “universal individual”.<sup>481</sup>

Em segundo lugar, vê-se que o referendo tem como intuito reunir os cidadãos para votar a respeito de uma questão. Assim, o referendo pode ser meramente consultivo – cujo intuito é somente conhecer a visão dos cidadãos, sem necessariamente resultar daí uma confirmação jurídica de sua opinião) – ou deliberativo (também conhecido como vinculativo) – quando se objetiva que os cidadãos efetivamente decidam a respeito de um tema.

É certo que além do problema encontrado sobre a razão de ser e abrangência de utilização do instituto em comento, é de observar várias espécies de referendo. Maria Benedita Urbano, por exemplo, classifica-os em cinco categorias: constitucionais, legislativos, políticos, administrativos e de arbitragem. Dessa forma, há várias categorias de normas ou atos sobre os quais pode incidir a convocação à deliberação referendaria.<sup>482</sup>

Por fim, observe-se a questão do momento da consulta. Para Luís Barbosa Rodrigues, como visto, os atos que se objetiva avaliar através de referendo podem ser “praticados ou a praticar”.<sup>483</sup>

Estes dois últimos pontos (objeto e momento da consulta) costumam

---

<sup>481</sup> Isso porque, como esclarece devidamente RODRIGUES: “(...) o tipo de sufrágio poderá não se perfilar, cumulativa ou isoladamente, como universal, secreto, individual ou eventual. Poderá não ser universal uma vez que a figura do referendo é muito anterior à generalização do direito de sufrágio. Poderá também – embora mais raramente – não revestir caráter secreto, como ocorreu durante um longo período da história romana e acontece ainda nas ‘Landsgemeinde’ suíças. Também nos comícios romanos são conhecidas situações – prolongadas no tempo – de voto por classes, pondo assim em causa a natureza individual desse direito”. Ibidem, ps. 20-21.

<sup>482</sup> Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. Coimbra Editora, Coimbra: 1998, p. 85.

<sup>483</sup> Ob. Cit., RODRIGUES, Luís Barbosa. **O referendo português a nível nacional**. 1994, p. 20.

ser os grandes alvos de discussão, principalmente no que tange à diferenciação entre plebiscito e referendo, especialmente por influência de regimes jurídicos nacionais específicos.

Com efeito, seguindo linhas delimitadoras de um para o outro, o plebiscito também consiste numa votação popular tendente a apreciar determinados atos político-jurídicos, podendo ter caráter nacional ou local. Características que compartilha com o referendo. Por outro lado, a diferenciação entre os dois institutos será determinada pela legislação pertinente de cada país, com o qual nomeará a destinação do objeto a ser decidido e o momento daquilo que se visa consultar.

O Brasil, por exemplo, tradicionalmente distingue os dois institutos pelo momento em que o povo é chamado a se manifestar. Trocando em miúdos, o referendo seria depois da elaboração do ato pelo Poder competente; enquanto que o plebiscito ocorreria antes, ou seja de maneira a se permitir ou não a elaboração de determinado ato pelo Poder competente.

A fim de dirimir tais questionamentos, mostra-se conveniente apresentar um breve resumo do desenvolvimento histórico do instituto, proporcionando-nos a oportunidade de compreender o porquê de diferentes tradições políticas enxergarem, de maneiras tão variadas, o “mesmo” instituto.

Após, poderemos proceder à investigação do referendo não apenas do que poderia diferenciá-lo do plebiscito (se realmente houver razões suficientes para se encontrar uma distinção), mas também o que torna o referendo único perante outras formas de manifestação popular.

## 2– DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO

### 2.1 Idade Média

É comum que se aponte, no seio da doutrina a esse respeito, a tradição dos cantões suíços como grande influenciadora deste instrumento democrático. Nesse sentido, Maria Luísa Duarte anota que “historicamente, o referendo surge na Idade Média, na Suíça onde os delegados dos cantões à Dieta Federal não podiam decidir com caráter definitivo, ficando as suas

deliberações sujeitas a confirmação nos respectivos cantões”.<sup>484</sup>

Rodrigues explica que, durante o período medieval, uma grande parte do povo deixa de ter relação direta com o poder do Estado, como consequência da estrutura feudal predominante.<sup>485</sup>

Entretanto, a partir do século XIV, surge na Europa uma Confederação de pequenos Estados livres, que posteriormente originariam o país conhecido atualmente como a Suíça.

Como já explicado por Maria Luísa Duarte, e também frisado por Luís Barbosa Rodrigues, a união desses Estados (cantões) originava uma Dieta, à qual cada cantão enviaria “um número igual de representantes”, com poderes limitados.<sup>486</sup>

Esses representantes (mais assemelhados a verdadeiros comissários) recebiam instruções bastante diretas e limitadas, sendo autorizados a decidir apenas sobre os aspectos a que foram instruídos diretamente.

É evidente, no entanto, que determinados questionamentos incidentais poderiam surgir em negociações ou deliberações de qualquer tipo, pelo que o rígido e limitado conjunto de instruções dadas aos representantes poderiam não se fazer absolutamente suficientes. Assim, caso alguma questão além dessas instruções surgisse, os representantes só poderiam decidir “uma vez consultados os respectivos cantões e confirmada a deliberação, isto é, ad audiendum et referendum”.<sup>487</sup>

Daí surge, portanto, o termo “referendo”, visto que as decisões tomadas pelos delegados teriam de ser referendadas pelos respectivos cantões a fim de possuírem validade.

Nas palavras de Maria Benedita Urbano, “serve tal expressão para referir o nexa existente entre mandantes e mandatários, com o predomínio dos primeiros sobre os segundos (e com a conseqüente subordinação destes

---

<sup>484</sup> DUARTE, Maria Luísa. **O referendo e a representação política**. In Revista Jurídica, n.º 9 e 10, jan./jun., AAFDL, Lisboa: 1987, p. 201. Ver ainda, MARCO, Eugenio de. **Contributo allo studio del referendum nel Diritto Pubblico italiano**. Pádua, CEDAM, 1974, ps. 19-21.

<sup>485</sup> Ob. Cit., RODRIGUES, Luís Barbosa. **O referendo português a nível nacional**. 1994, p. 54.

<sup>486</sup> Ibidem, p. 54.

<sup>487</sup> Ibidem, p. 54.



últimos”.<sup>488</sup>

E continua: “(...) esta expressão empregava-se naqueles casos em que os mandatários, no decorrer da sua atuação, se confrontavam com a tomada de decisões que ultrapassavam as instruções e/ou poderes que lhes tinham sido confiados”.<sup>489</sup>

Considerando que tal instrumento se desenvolveu na Idade Média, Luís Barbosa Rodrigues ainda aponta que: “a expressão referendo – que não o mecanismo pela mesma designado – surge assim pela primeira vez, paradoxalmente, num momento em que os modos participativos conhecem o seu ponto mais baixo, quer no confronto com a antiguidade, quer por referência ao período moderno e contemporâneo”.<sup>490</sup>

Saliente-se que tais deliberações possuíam caráter claramente diferenciado das experiências referendárias atuais. Isso porque não havia ainda um regime representativo em que estivesse incluída uma figura de participação popular, como é o caso atualmente.

O que existia, àquela tempo, eram votações que tomavam lugar em verdadeiras assembleias populares, sendo que as decisões referendadas ou não possuíam muito mais a ver com o direito internacional do que com decisões políticas internas, como hoje.

Assim, URBANO observa que essas votações populares, “pelo facto de terem tido lugar em assembleias públicas, não podem ser consideradas ainda como referendos em sentido moderno”.<sup>491</sup>

---

<sup>488</sup> Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. Coimbra Editora, Coimbra: 1998, p. 48.

<sup>489</sup> O funcionamento específico desse “instituto” presente na época medieval, portanto, pode ser assim resumido: “A expressão ad referendum designaria assim a existência de um acordo ou compromisso em vias de conclusão ou já concluído por um mandatário, o qual se encontrava todavia sob reserva de este mandatário dele dar conta às entidades competentes (mandantes). Na primeira hipótese, para delas tentar obter mais instruções e/ou poderes que lhe permitissem determinar qual iria ser a sua atuação futura (v.g, para saber se lhe seriam conferidos novos poderes para poder concluir aquele acordo ou compromisso). No segundo caso, o mais certo era o acordo ou compromisso já concluído pelos mandatários carecer de uma ulterior ratificação por parte das entidades competentes (mandantes) – não tendo sido atribuído aos primeiros um poder decisório definitivo – que assim eram informadas de que todo estava a postos para a sua intervenção”. Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 49.

<sup>490</sup> Ob. Cit., RODRIGUES, Luís Barbosa. **O referendo português a nível nacional**. 1994, ps. 54-55.

<sup>491</sup> Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 10.

Ademais, não haviam ainda doutrinas e princípios baseados na adoção de um regime político específico que conduzissem à aplicação de um instituto de participação.

Da mesma forma, também não existia um regramento bem desenvolvido que definisse competências, limites e procedimentos com o mesmo rigor de hoje, constituindo figura verdadeiramente diversa da atual.

Além disso, como o instituto daquela época era uma figura que mais poder-se-ia associar ao direito internacional, diversos autores julgam impossível ver naquele mecanismo o grande antecedente do referendo atual, sobretudo, considerar-se um instituto eminentemente interno.<sup>492</sup>

Para além da característica acima citada, deve também considerar que “nem sempre os cidadãos eram tidos e ouvidos relativamente às decisões tomadas pelos mandatários, não detendo deste modo qualquer poder de decisão, que caberia assim tão só às autoridades competentes”.<sup>493</sup>

Observe-se ainda nesse sentido, que na experiência helvética,<sup>494</sup> em alguns casos, “(...) o povo reunido em assembleias populares (Landsgemeinden) tinha um papel ativo nesta matéria, em outros, diversamente, esse papel cabia em exclusivo às oligarquias ou aos Conselhos soberanos. A ideia de referendo como consulta e posterior decisão popular não é ainda, pois, uma característica essencial da figura”.<sup>495</sup>

Por esses motivos, Maria Luísa Duarte acrescenta: “esse referendo medieval era, no entanto, uma instituição muito imperfeita e as competências do corpo eleitoral não estavam exatamente fixadas, variando muito de cantão para cantão o âmbito e natureza das consultas populares”.<sup>496</sup>

Assim, não obstante a relação existente entre tais costumes suíços e o referendo atual, faz-se mais proveitoso estudar os eventos históricos que contribuíram de maneira decisiva para o delineamento do instituto com o qual

---

<sup>492</sup> Ob. Cit., MARCO, Eugenio de. **Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano**. 1974, p. 20.

<sup>493</sup> Ibidem, p. 50.

<sup>494</sup> O instituto referendário Helvético apenas vem a ser constitucionalizado em 1874, ver: ESMEIN, A, **Deux Formes de Gouvernement**. Revue du Droit Public et de la Science Politique, Chevalier-Marescq et C<sup>ie</sup>, Éditeurs, Paris: 1894, p.22.

<sup>495</sup> Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 50. Nesse mesmo sentido ver: Ob. Cit. DENQUIN, Jean-Marie. **Referendum et Plebiscite**. 1976, p. 4.

<sup>496</sup> Ob. Cit., DUARTE, Maria Luísa. **O referendo e a representação política**. 1987, p. 201.

nos deparamos em nossos dias.

Nesse sentido, como quase todas as mudanças mais radicais no campo jurídico, foi a partir do século XVIII que se viu frequentemente apontado como sendo o marco para o início das discussões que circundam não apenas o referendo, mas o confronto teórico-político entre a democracia direta e a representativa nos países ocidentais.

## 2.2 Século XVIII

O principal protagonista dessa fase será, sem dúvida, a França. No final do século XVIII, esse país passava por um intenso debate político e filosófico acerca de qual tipo de organização política seria adotada para substituir o absolutismo combatido pela Revolução Francesa.

Vivenciou-se nesse período o embate entre a possibilidade de utilizar-se representantes (teorizada por Montesquieu) e atuar diretamente (defendida por Jean-Jacques Rousseau<sup>497</sup>). Apesar de esses dois personagens não terem participado desse momento histórico, suas ideias acabaram servindo de norte para as discussões que se dariam no âmbito da revolução.

Dessa forma, os modelos defendidos por cada um desses pensadores foram, em verdade, adaptados por contemporâneos do momento revolucionário. Destacam-se, aqui, Sieyès e Condorcet. Se o primeiro, como já exposto anteriormente, contribuiu de forma definitiva para a adoção do sistema representativo; Condorcet, entretanto, contribuiria decisivamente para modelar a compreensão atualmente defendida por referendo, adaptando-no ao governo representativo que se desenhava por meio das ideias de Rousseau acerca da democracia direta.

Em que pese o pensamento básico de Rousseau ter sido esboçado neste trabalho, convém reforçá-lo, tirando como síntese que para o pensador de filosofia política, a soberania pertence ao povo, sendo indivisível e inalienável,

---

<sup>497</sup> Em seu contanto social Rousseau defende que “a soberania não pode ser representada, porque não consente alienação, consiste essencialmente na vontade geral e a vontade não tem representantes; ou é ela ou não é; não há meio-termo. Os Deputados do povo não são nem podem ser seus representantes, não são mais do que elementos de uma comissão e nada podem concluir em definitivo. Toda a lei que o povo, pessoalmente, não ratifique, deve ser anulada; nunca será uma lei”. ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato social**. Editorial Presença, Tradução Mário Franco de Sousa, Lisboa: 2010, p. 111.

pelo que não pode ser representada. Deste modo, a participação direta da população é, assim, “condição indispensável para a criação e manutenção da única ordem política legítima, a democrática”.<sup>498</sup>

No dizer de Rousseau, se a soberania pertence ao povo e somente ele possui legitimidade para criação de normas aplicáveis a toda a nação, então “qualquer lei que o povo, em pessoa, não tenha ratificado é nula”; não podendo ser considerado “de modo algum uma lei”.<sup>499</sup>

Frise-se que ao falar em ratificação popular, Rousseau estaria, em verdade, teorizando acerca da participação direta na criação da lei, ou seja, justificando a democracia direta. Neste caso, conforme suscitado alhures, o verdadeiro inspirador da noção atual de referendo seria Condorcet, sustentador da necessidade de ratificação popular das constituições.<sup>500</sup>

Condorcet – sob forte influência rousseauiana e objetivando evitar que o governo representativo transformasse-se numa “oligarquia tirânica” – foi quem “excogitou as primeiras instituições de democracia semidireta”, a fim de corrigir alguns possíveis problemas de legitimidade do sistema de representação que se desenvolvia.<sup>501</sup>

Como explica Maria Benedita Urbano, “a primeira formulação teórica conhecida dos modernos referendos de tipo constitucional está consagrada num pequeno opúsculo da sua autoria, publicado precisamente no ano de 1789, e intitulado ‘Da necessidade de fazer ratificar a Constituição pelos cidadãos’. Nele, Condorcet refere que ‘a ordem social não terá verdadeiramente atingido o grau de perfeição para o qual deverá tender incessantemente, senão na época em que nenhum artigo das leis será obrigatório enquanto não for submetido ao

---

<sup>498</sup> Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 13.

<sup>499</sup> “Toute loi que le peuple en personne n’a pas ratifiée est nulle; ce n’est point une loi. Le peuple anglais pense être libre; il se trompe fort. Il ne l’est que durant l’élection des membres du Parlement: sitôt qu’ils sont élus, il est esclave, il n’est rien. Dans les courts moments de sa liberté, l’usage qu’il en fait mérite bien qu’il la perde. Veja-se em: ROUSSEAU, Jean Jacques. **Du Contrat Social ou Principes du Droit Politique**. Longmans, Green & CO. LTD., London, New York, Bombay: 1926, p.83.

<sup>500</sup> Ob. Cit., DUARTE, Maria Luísa. **O referendo e a representação política**. 1987, p. 202.

<sup>501</sup> Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 13.

exame de todo indivíduo”.<sup>502</sup>

Entretanto, assim como Rousseau, que, apesar de defender largamente a democracia direta, reconhece as dificuldades de implantação em grandes comunidades, como era o caso dos Estados que àquela época surgiam, Condorcet também se depara com a dificuldade de institucionalização de medidas democráticas diretas no Estado francês.<sup>503</sup>

Por essas razões, explica Urbano: “no final desta sua obra, Condorcet propõe que inicialmente se ‘deve limitar este direito individual aos artigos relativos à Constituição’ – mas isto na esperança de que mais tarde os progressos da razão (...) e os frutos que as ‘instituições mais iguais e mais justas produzirão necessariamente nos espíritos, permitirão (...) estender este mesmo direito a outras classes de leis, e sucessivamente de estendê-lo a todas”.<sup>504-505</sup>

E um exemplo forte sobre a implantação dessas ideias reside na própria Constituição de 1793 que, inclusive, foi apreciada popularmente “através do primeiro referendo nacional com voto universal até então realizado”.<sup>506</sup>

A esse respeito, Maria Luísa Duarte aponta que “o referendo de 1793 demonstrou que era materialmente possível consultar o povo, na totalidade dos cidadãos, a respeito de uma questão concreta”.<sup>507</sup>

Por outro lado, diferentemente do que aconteceu na França, em

---

<sup>502</sup> Ibidem, p. 16.

<sup>503</sup> É manifestadamente clara a consciência de Condorcet sobre a dificuldade de institucionalizar o referendo diante da falta de preparo político de um povo. Ver: CONDORCET, Jean-Antoine-Nicolas de Caritat. **Sur la nécessité de faire ratifier la constitution par les citoyens**. Tomo, IX, OEUVRES: 1976, ps. 428-430.

<sup>504</sup> Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, ps. 16-17.

<sup>505</sup> Na esteira dessas ideias, é proclamada a Constituição jacobina de 1793, acolhendo diversas contribuições desse pensador: “Acrescendo à consagração do sufrágio universal e de um mandato imperativo e muito curto, o texto de 1793 prevê ele próprio a figura do referendo, quer no quadro da lei ordinária, quer por referência à revisão constitucional. No que se refere ao primeiro, o Corpo Legislativo propõe as leis, levando-as ao conhecimento do povo para que este, caso o deseje, requeira a sua submissão a votação popular. Pode fazê-lo dentro de um prazo de quarenta dias, desde que nesse sentido se pronunciem, na maioria dos departamentos, um décimo das respectivas assembleias primárias. Preenchido tal requisito, ao Corpo Legislativo compete a convocação da totalidade dessas assembleias. A solução relativa à revisão constitucional possui com a anterior inegáveis semelhanças ao nível da iniciativa. Distingue-se dela, porém, pelo fato de a reunião dos corpos populares se destinar a decidir sobre a realização de uma convenção nacional para apreciação do texto de revisão proposto. Em ambos os casos o referendo pode caracterizar-se como facultativo e vinculativo; final no caso do legislativo, prévio no do referendo constitucional”. Ob. Cit., RODRIGUES, Luís Barbosa. **O referendo português a nível nacional**. 1994, ps. 58-59.

<sup>506</sup> RODRIGUES, Luís Barbosa. **O Referendo Português a nível nacional**. Coimbra Editora. Coimbra: 1994, p. 58.

<sup>507</sup> DUARTE, Maria Luísa. **O referendo e a representação política**. In Revista

relação à Confederação Suíça e aos Estados da União Americana deve-se ter em conta que, apesar de terem sido frequentes as consultas populares realizadas naqueles “Estados”, as mesmas não poderiam ser consideradas como diretamente relacionadas às características do referendo que aqui se estuda.

Maria Benedita Urbano, nesse sentido mostrou-se enfática a dizer que as consultas populares desses países não possuíram a forma dos modernos referendos, ainda que só superficialmente assemelhassem a estes, bem como pouco sentido também faziam quando comparados aos primeiros esboços do instituto estampados nas manifestações populares da idade média ou mesmo mais tarde, quanto às que ocorreram em épocas iluministas e paralelamente à Revolução Francesa.<sup>508</sup>

### 2.3 Primeira metade do Século XIX

Este período, como esclarece Maria Benedita Urbano, é caracterizado tanto pelo uso esporádico de consultas populares na França<sup>509</sup> quanto pela “consagração das técnicas de democracia semidireta na Confederação Suíça, quer a nível cantonal, quer a nível federal”.<sup>510</sup>

Na França chega-se o momento relativo às chamadas “consultas napoleônicas.” Até hoje alvo de grandes discussões, sobretudo, tendo em vista o debate histórico acerca da natureza dessas consultas (se plebiscitárias ou referendárias).<sup>511</sup> Para além de se considerarem como experiências profundas que marcariam o povo francês.<sup>512</sup>

Já no que diz respeito à Confederação Suíça, a incorporação de

---

Jurídica, n.º 9 e 10, jan./jun., AAFDL, Lisboa: 1987, p. 202.

<sup>508</sup> Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 19.

<sup>509</sup> Como se pode constatar em: SAINT-OUEN, François. **Réflexions sur démocratie référendaire**. Pouvoirs, Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politique. Publié Avec le Concours du CNRS, 51, Paris: 1989, p. 134.

<sup>510</sup> Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 22.

<sup>511</sup> Tal tema, entretanto, será dissecado mais adiante, ao tratarmos da distinção entre os institutos.

<sup>512</sup> “Na França, excetuando-se as Constituições de 1852 e 1870, que ao Presidente ou ao Imperador concediam a faculdade de apelar ao povo, o referendo passa a ser utilizado desde o dobrar do século anterior apenas para a aprovação dos próprios textos fundamentais”. Ob. Cit., RODRIGUES, Luís Barbosa. **O referendo português a nível nacional**. 1994, p. 60.

mecanismos participativos da democracia semidireta começam pelos cantões, mas que posteriormente foram institucionalizados a nível federal.<sup>513</sup>

O acompanhamento desse processo, por sua vez, será relevante para nosso estudo na medida em que a Suíça possui hoje um sistema que recorre largamente aos mecanismos participativos. E seguindo tal exemplo, o fato de conquistas liberais e constitucionais serem acompanhadas de perto pela institucionalização dessas formas participativas, acabam por contribuir para o entendimento do instituto abordado.

## 2.4 Meados do século XIX

Entre “meados do século XIX e a última década desse mesmo século”, dá-se um *boom* referendário em diversos países. Período que, no dizer de Maria Benedita Urbano, corresponderia “(...) essencialmente ao fenômeno de recepção em larga escala de mecanismos de democracia semidireta, entre os quais o referendo nas suas variadas modalidades, na Confederação Suíça<sup>514</sup> e nos particulares Estados norte-americanos<sup>515</sup> “(sem que contudo aqui eles surjam ainda a nível federal)”<sup>516-517</sup>

Não por acaso, Urbano denomina esse momento de “fase americana

---

<sup>513</sup> Por conta do processo inerente a essa institucionalização, Maria Benedita Urbano ressalta: “(...) na Suíça o processo de sedimentação do sistema liberal constitucional é acompanhado muito de perto pela implantação de formas de participação direta do povo, tanto a nível federal como no âmbito dos cantões, e tanto em matéria constitucional como em matéria legislativa”. Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 23. Sobre a experiência Suíça ver: Ob. Cit. FILIPE, António. **O Referendo na Experiência Constitucional Portuguesa**. 2016, p. 29.

<sup>514</sup> Como se pode perceber em: SCHULTZ, Patrick. **Réflexions sur la démocratie semi-directe en Suisse** (Votations populaires de 1974-1975). Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à L'étranger, Paris: Quatre-Vingt-Quatorzeième Année, p. 750.

<sup>515</sup> A presença deste instrumento de democracia representativa é clara nos Estados norte-americanos, veja-se: NEDJAR, Didier. **Initiative et référendum aux États-Unis**, Revue du Droit Public, Paris: 6 – 1993, p.1589.

<sup>516</sup> Tem atualmente surgido na Europa um novo, que não se trata de federalização de seus países, mas de “... um fenômeno de partilha ou repartição vertical de competências no âmbito dos Estados unitários tradicionais, que consiste na cedência às entidades locais, por parte do Estado Central, de extensas e diversificadas atribuições de natureza política que até aí tinham por ele sido exercidas em exclusivo, de acordo com uma lógica fortemente centralizadora”. Cfr. URBANO, Maria Benedita. **Poder legislativo Regional: os difíceis contornos da autonomia política das Rexións. O caso português**. em Dereito Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela, 15.1, Santiago de Compostela: 2006, p.70.

<sup>517</sup> Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 24.

e helvética”, salientando que “esta consagração generalizada não corresponde já a uma atitude momentânea determinada por fatores não políticos”, mas que representam, antes de tudo, “o resultado de uma opção clara e consciente por um determinado modelo de democracia”.<sup>518</sup>

Duas razões são apontadas comumente para essa rápida propagação. Primeiro, a tradição democrática dos dois países. Segundo, a organização política federal comum aos dois.

Com efeito, vem-se demonstrando já há algum tempo a tradição da Confederação Suíça representada, desde a Idade Média, pela necessidade de se referendar decisões de representantes políticos dos cantões.

Ademais, o processo de institucionalização que se deu naquele país, objetivando combater o regime puramente representativo, foi a bandeira do setor político mais radical daquela localidade, durante boa parte do século XIX.

Já os Estados norte-americanos, desde sua origem – ainda que como colônias britânicas – foram sempre cercados por “um certo cunho igualitário” comum às suas comunidades, proporcionando “a quase todos a possibilidade de intervir, em maior ou menor escala, na vida pública respectiva”.<sup>519</sup>

Frise-se, por esta vertente, que tais colônias foram fundadas por emigrantes ingleses que, via de regra, possuíam um status econômico, social e cultural bastante parecidos; favorecendo, portanto, uma concepção de maior igualdade política entre eles.

Ademais, o pensamento puritano e as instituições como *townmeetings* – “característica de todas as colônias inglesas do outro lado do Atlântico,” formada por uma assembleia comunal que “reunia os habitantes de um determinado local, com competência para tomar decisões em várias matérias, desde as religiosas às políticas,<sup>520</sup> administrativas, etc” – acabaram por favorecer uma mais rápida familiarização dos americanos com tais costumes

---

<sup>518</sup> Ibidem, p. 24.

<sup>519</sup> Ibidem, p. 21.

<sup>520</sup> Na atualidade vive-se em Estados confeccionais, onde “O direito fundamenetal à liberdade religiosa garante-lhes uma proteção reforçada perante uma qualquer coligação teológico-política dominante.” Cfr. MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes. **A constituição e os movimentos religiosos minoritários.** Boletim da Faculdade de Direito, Vol. LXXII, Coimbra: 1996, p. 208. Assim, “O direito à liberdade religiosa integra, entre nós, o catálogo dos direitos, liberdades e garantias.” In MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes. **Liberdade religiosa numa comunidade constitucional inclusiva: Dos direitos da verdade aos direitos dos cidadãos.** Boletim da Faculdade de Direito, STVDIA IVRIDICA, 18, Coimbra Editora, Coimbra: 1996, p. 198.



participativos.<sup>521</sup>

Deste modo, na segunda metade do século XIX propagou-se fortemente a presença de mecanismos de democracia semidireta nos Estados americanos, expressando clara escolha por esse modelo de representação democrática.

Já o federalismo presente nas duas nações passou a significar, além de descentralização política<sup>522</sup> – ideia que obviamente está na base da participação – uma maior oportunidade de facilitar-se a aplicação de tais institutos, favorecidos por dimensões e populações menores (as de cada estado) do que se aplicado a população total. E isto percebe-se mais nítido especialmente no caso Suíço, cujos cantões já possuíam, desde aquela época, diminuta extensão.<sup>523</sup>

Por fim, Luís Barbosa Rodrigues lembra que se tornou frequente, neste período, “a realização de referendos vocacionados para redefinições territoriais, “através deles opera-se entre 1840 e 1870 a reunificação italiana, com consultas na Lombardia, Toscana, Sicília, Nápoles, Veneza e Roma. Fenômenos semelhantes ocorrem igualmente em territórios da Grécia, Prússia,

---

<sup>521</sup> Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 21. O exemplo americano é comumente citado como um desenvolver empírico do instituto referendário, veja-se: CUOCOLO, Fausto. **Note Introduttive sul Referendum**. Annali della Facoltà di Giurisprudenza, Anno VIII, Giuffrè Editore, Milano: 1969, p. 12.

<sup>522</sup> Sobre a dependência das funções de poder de Estado ver PIÇARRA, Nuno José Cardoso da Silva. **O princípio da separação de poderes e limites da competência do parlamento face ao governo na jurisprudência constitucional portuguesa**. Estudos em homenagem ao Dr. Jorge Miranda, Volume III, Coimbra Editora, Coimbra: 2012, ps. 33-60.

<sup>523</sup> Já em relação, particularmente, aos Estados Unidos, Maria Benedita Urbano acrescenta ainda outros motivos que explicam a alta utilização do instituto do referendo: “Em relação ao caso particular dos EUA (entenda-se, dos seus Estados componentes), há a acrescentar dois fatores explicativos suplementares: a consagração de uma rígida separação de poderes, a qual, impedindo uma liderança eficiente por parte de qualquer órgão constitucional (ao menos daqueles que exercem funções de governação), terá induzido os próprios titulares de órgãos representativos a recorrer ao povo com o propósito de tentar ultrapassar a oposição de outros órgãos constitucionais e o impasse e inatividade daí resultantes; por outro lado, a necessidade de sacudir o status quo, a braços com um desinteresse e uma corrupção assustadores que assolavam essencialmente os vários Parlamentos estaduais e eram frequentemente denunciados pela esquerda populista e (depois) progressista, que fazia de resto das instituições de participação popular direta o cavalo de batalha da sua luta contra os esquemas de poder existentes”. Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 25. A autora ZOLLER, Elisabeth. **Le droit des Etats-Unis, PUF, col. Que sais-je?**, n. 1159, 2001, ps. 3-5. Afirma que o sistema participativo eleitoral americano funda-se em três notas: a princípio apresenta sua estrutura numa base federal; seguido de uma construção jurídica de tradição inglesa o common law; e por último traz a ideia que sua cultura fundou-se em uma base que tem a soberania popular como princípio intimamente ligado a igualdade de seu povo.

Finlândia, ou mesmo dos Estados Unidos da América – quando da Guerra de Secessão”.<sup>524</sup>

Entretanto, ainda assim é preciso atentar para a diferenciação entre esses fenômenos (chamados muitas vezes de plebiscitos internacionais) e o referendo propriamente dito, como estudado aqui.

## 2.5 Final do século XIX e início do século XX

Esta fase, que abrange a última década do século XIX e as primeiras quatro do século XX, constitui o período de “generalização, sobretudo a nível europeu, das instituições de democracia semidireta”.<sup>525</sup>

Além disso, nas palavras de Maria Benedita Urbano, é também: “(...) a fase das grandes controvérsias em torno da figura do referendo e, muito exatamente, da sua questionada compatibilização com o sistema de governo representativo, na sua modalidade – a mais habitual nos países europeus – do parlamentarismo”.<sup>526-527</sup>

Ainda que se excluam as consultas que anteriormente chamamos de “plebiscitos internacionais”, definidoras de questões territoriais, “(...) é possível ainda assim verificar a expansão do referendo, em termos de utilização (que nem sempre corresponde a uma prévia consagração constitucional), com a realização de consultas nomeadamente na Noruega (1905, 1919, 1926), Luxemburgo (1919, 1937), Suécia (1922), Grécia (1924), Alemanha (1926, 1929), Finlândia (1931), Irlanda (1937) e Dinamarca (1939)”.<sup>528</sup>

Especificamente quanto ao período anterior à Primeira Guerra Mundial, Rodrigues observa que tal “painel conhece alterações reduzidas, havendo apenas a registrar a consagração explícita do instituto na Austrália.”

<sup>524</sup> Ob. Cit., RODRIGUES, Luís Barbosa. **O referendo português a nível nacional**. 1994, p. 61.

<sup>525</sup> Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 25.

<sup>526</sup> Afirma-se ser este sistema produto da história política inglesa. Veja-se: CHANTEBOUT, Bernard, **Droit constitutionnel et science politique**, 9 ed. Armand Colin, Paris, 1989, p. 146 e s. HAMON, Francis e TROPER, Michel, **Droit constitutionnel**, 28 ed., LGDJ, Paris, 2003, ps. 247-271.

<sup>527</sup> Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 25.

<sup>528</sup> Ibidem, p. 25.

Ressaltando, entretanto, especial destaque justificado com a Noruega que realizou – sem previsão constitucional específica – “três referendos sucessivos, os mais importantes em 1905, primeiro para sancionar a cisão da sua União Real com a Suécia, depois para confirmar a manutenção da solução monárquica”.<sup>529</sup>

Já o período entre guerras, ainda nas palavras de Rodrigues, será quando o referendo “vive sua primeira época áurea”. Com efeito, neste período, diversas cartas constitucionais passam a acolher institutos da democracia semidireta, em especial o referendo.

Urbano cita especialmente o caso da Constituição de Weimar, “admitindo e dando corpo à compatibilização do parlamentarismo com as técnicas de participação popular direta”.<sup>530</sup>

Tal instrumento constitucional viria a prever a iniciativa popular, bem como o referendo constitucional, o referendo legislativo, o referendo de arbitragem, o referendo de revocação presidencial e o referendo local. Não obstante, Urbano observa que boa parte dessas figuras sequer saiu do papel, sendo tais meios utilizados de maneira escassa.

Ainda assim, a Constituição da República de Weimar seria representativa de um fenômeno caracterizador do período entre guerras, sobretudo, servindo como exemplo para a propagação das tentativas de compatibilização da participação popular com o sistema representativo nos textos constitucionais.<sup>531</sup> “De igual modo, não renunciando a um

---

<sup>529</sup> Ob. Cit., RODRIGUES, Luís Barbosa. **O referendo português a nível nacional**. 1994, p. 62.

<sup>530</sup> Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 26.

<sup>531</sup> “Nas primeiras décadas do Seculo XX o referendo foi consagrado na Constituição de diversos Estados em vários continentes. Porém, o exemplo mais completo de receção constitucional de instituições de democracia direta foi a Constituição alemã de Weimar, de 1919. Nessa Constituição encontramos diversos tipos de instituições de democracia direta: a) A destituição do Presidente da República: este poderia ser deposto por plebiscito proposto pelo *Reichstag*, por maioria de dois terços. Em caso de rejeição, o Presidente considerar-se-ia reeleito e o *Reichstag* seria dissolvido (artigo 4º). b) O referendo legislativo, de iniciativa popular, presidencial ou parlamentar: a lei aprovada pelo *Reichstag* seria submetida a plebiscito se o Presidente da República o decidisse no prazo de um mês. Por iniciativa de um terço dos membros do *Reichstag* e davigésima parte dos eleitores inscritos poderia ser suspensa a promulgação de uma lei, submetendo-a a plebiscito. A décima parte dos eleitores inscritos poderia submeter um projeto em causa fosse aprovado, sem alterações, pelo *Reichstag*. As matérias orçamentais, fiscais ou financeiras, só poderiam ser submetidas a plebiscito por decisão do Presidenteda República (artigo 73º). c) O referendo de arbitragem entre as câmaras parlamentares: em caso de discordância da câmara alta (*Reichsrat*), relativamente a uma lei aprovada na câmara baixa (*Reichstag*), o Presidente da República poderia convocar um plebiscito. Se o não fizesse, a lei considerar-se-ia rejeitada. Se o *Reichstag* se opusesse à objeção do *Reichsrat* por maioria de dois terços, o Presidente deveria, no prazo de três mesese,

parlamentarismo de base mas pretendendo racionalizar o processo político, outras Constituições suas contemporâneas consagrariam o referendo. A título de ilustração, referem-se as Constituições checoeslovaca (1920), austríaca (1920), estoniana (1920), irlandesa (1922), da Letônia (1922), grega (1927), lituana (1928) e espanhola (1931)".<sup>532</sup>

Os dois principais motivos apontados para essa crescente institucionalização da participação popular são a crise do parlamentarismo vivida neste momento e o aumento das reivindicações populares de massa.

Com efeito, o parlamentarismo, à época, era alvo de intensas críticas tanto por conta de seu funcionamento vicioso naquele momento histórico, proporcionando excessos do executivo, quanto pela concepção vigente de que seria um sistema político puramente a serviço dos interesses burgueses, não sendo capaz de representar as classes mais variadas que começavam a adquirir voz.

Lembrando que esse período já corresponderia claramente ao surgimento das reivindicações de massa que levariam ao aparecimento do Estado do bem-estar social, caracterizador da positivação dos direitos fundamentais de segunda geração, referentes aos direitos sociais.

A estruturação de um Estado como esse, em que as prioridades não são apenas liberais, mas também igualitárias, exige a concessão de mecanismos que outorguem expressão a classes populares, encaixando-se o referendo nas exigências desse novo tempo.

Acompanhando o grande avanço do referendo, tem-se também o aumento das críticas que lhe eram dispensadas, especialmente na França, onde a experiência da participação popular já enfrentava desconfianças por conta das consultas napoleônicas.

Como exemplo, vide as teses de Esmein, para quem o sistema promulgar a lei ou convocar um plebiscito ( artigo 74º). d) O referendo constitucional: as alterações constitucionais teriam de ser aprovadas por maioria de dois terços, tanto no *Reichstag* como no *Reichsrat*. As alterações poderiam ser submetidas a plebiscito se tal requerido pela décima parte dos eleitores inscritos. As alterações teriam de ser aprovadas pela maioria dos eleitores. Se o *Reichstag* decidisse uma alteração constitucional contra a opinião do *Reichsrat*, este poderia requerer um plebiscito (artigo 76º). E) O referendo local: as modificações territoriais teriam de ser decididas pela maioria da população (artigo 18º)". Cfr. Ob. Cit., FILIPE, António. **O Referendo na Experiência Constitucional Portuguesa**. 2016, ps. 43-44.

<sup>532</sup> Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 26.

representativo era absolutamente incompatível com o referendo, ainda que consultivo. Nas palavras do autor, seria “ilusório acreditar nos efeitos só consultivos de um referendo. De fato, como poderia a Assembleia Legislativa não cumprir o veredicto do povo, mesmo quando à partida se afirma que ela é livre de o respeitar ou não?”.<sup>533</sup>

Em linha semelhante segue Laferrière, para quem há que se distinguir o porquê da adoção de um regime representativo. Nesta situação viu-se mencionado pelo autor duas hipóteses distintas. A primeira adentraria na senda da impossibilidade material de implantação duma democracia direta, por exemplo, no caso de países com extenso território e/ou população. Mas uma vez apegando somente a este critério de extensividade territorial ou de contingente populacional elevado, não se percebe aceitável qualquer tipo de renúncia ao desenvolvimento das estruturas participativas.

Mas de maneira contrária, se a adoção da representação ocorre pela escolha racional por um sistema mais vantajoso e desenvolvido, que o referendo, então não haveria sentido para as consultas populares.

Obviamente, em meio a tal clima, são vários os defensores da possibilidade e até mesmo da necessidade de compatibilização da participação popular com o parlamentarismo. Dentre os que defendem, destacam-se em especial Maurice Hauriou e Carré de Malberg.

Contudo, apesar de várias tentativas de realização de consultas referendárias na III República Francesa, “a resposta a tais tentativas era invariavelmente a mesma: afirmava-se a impossibilidade da sua realização, sob pena de se atentar contra o texto constitucional. Em especial na parte em que estabelece um sistema puramente parlamentar”.<sup>534</sup>

Um assíduo defensor sobre a não utilização do instituto do referendo, tendo em vista que não estaria num rol de permissibilidade legal ao texto da Constituição francesa de 1875, foi o jurista Léon Duguit.

Trocando em miúdos, o famoso constitucionalista francês – ainda que por razões estritamente formais – argumentava ser impossível realizar o referendo na França daquela época por conta de o §1º do art. 1º da constituição

---

<sup>533</sup> Veja-se: ESMEIN. Adhémar. **Deux formes de gouvernement**. Revue du Droit Public et de la Science Politique, Chevalier-Marescq et Cie, Éditeurs, Paris: 1894, p.22.

<sup>534</sup> Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 37.

estabelecer que o poder legislativo deveria ser exercido apenas pela câmara dos deputados e pelo senado, excluindo, portanto, qualquer modelo de participação popular direta.

Embora, duras críticas de Duguit, abster-se que, neste período, o referendo (e a participação popular em si) seriam vistos com novas funções. Se durante os debates que circundaram a revolução francesa tal instituto seria encarado como uma forma de expressão da soberania popular, agora este tornar-se-ia também num item de controle e correção do parlamentarismo.

Para além disso, Maria Benedita Urbano cita o surgimento de uma outra modalidade referendaria – o referendo de arbitragem – demonstrando-se é um sintoma dessa nova situação.<sup>535</sup>

O referendo de arbitragem nasceria com a Constituição de Weimar, de 1919 – ainda que tal diploma não tivesse sido a única carta a prevê-lo, estando presente também, de forma muito semelhante, nas constituições da Áustria, de 1920, da Letônia, de 1922 e da Islândia, de 1944.

Em verdade, pode-se dizer que o objetivo do instituto confirma a tese de Urbano. Trata-se, entretanto, de um mecanismo através do qual a população exercerá a função de árbitro num “conflito” entre câmaras legislativas ou até entre Poderes – no caso, por exemplo, de discordância entre esses Poderes na aprovação de alguma lei.<sup>536</sup>

Assim, a missão do mecanismo seria a de “equilibrar a relação de poderes doravante consagrada em alguns textos constitucionais”.<sup>537</sup>

Conclui-se, assim, que nessa fase foi vista a explosão na institucionalização do referendo especialmente por conta da nova função que lhe foi outorgada: a de controle do sistema representativo.

Entretanto, a constante normatização e “constitucionalização” do referendo não foi acompanhada pela utilização prática do instituto. Além da baixa

---

<sup>535</sup> Ibidem, p. 38.

<sup>536</sup> Ob. Cit., RODRIGUES, Luís Barbosa. **O referendo português a nível nacional**. 1994, p. 64.

<sup>537</sup> Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 38. “Em poucas palavras: se era imprescindível racionalizar o poder executivo, retirando-lhe algum protagonismo e peso político, era por outro lado necessário não deixar aos parlamentos um ilimitado campo de ação; uma vez que o controle dos parlamentos não poderia ser feito pelo poder executivo – ao tempo a cumprir como que uma pena por mau comportamento –, o destinatário natural dessa função de controle passava a ser o povo, deste modo incumbido de exercer um papel de árbitro nos conflitos intra-orgânicos”.

ocorrência do mesmo, talvez se excetuando a Suíça, com uma tradição já consolidada em torno do tema, viu-se, pelas demais nações, uma experiência que Luís Barbosa Rodrigues classificou-na como “desencorajadora”, em virtude do retorno da utilização do mesmo como instrumento de confirmação do autoritarismo (a exemplo do que havia acontecido no período napoleônico). Daí da citação do autor ao dizer que: “Mussolini recorre ao povo nesses moldes (1929 e 1934), o mesmo acontecendo com Hitler (1933 e 1934). Em 1938 a anexação da Áustria é também confirmada por um referendo, o mesmo se verificando com os Estados bálticos no ano subsequente”.<sup>538</sup>

## 2.6 Pós-Segunda Guerra Mundial

Após um período de vasta utilização e consagração do referendo, surge uma fase de retração no seu uso, sendo o mesmo suscitado quase que somente para dar cabo a questões problemáticas geralmente advindas da 2ª guerra.<sup>539</sup>

Embora a tradição francesa no que tange ao referendo e ao plebiscito sejam analisadas pormenorizadamente mais adiante, cumpre, entretanto, observar que tais consultas até hoje geram discussões por conta das mesmas razões que se envolveram, por exemplo, as consultas napoleônicas. Noutras palavras, a discussão que se tem sobre o uso do instituto é da que, em verdade,

---

<sup>538</sup> Ob. Cit., RODRIGUES, Luís Barbosa. **O referendo português a nível nacional**. 1994, p. 65.

<sup>539</sup> Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 39. Nesse sentido, Maria Benedita Urbano relata algumas consultas populares destinadas à “resolução de alguns problemas institucionais”: “(...) são conhecidos os exemplos das consultas populares que tiveram lugar na Bélgica, em 1950, com a finalidade de permitir que o povo belga decidisse sobre o eventual regresso e oportunidade da reassunção dos poderes constitucionais próprios por parte do rei Leopoldo III; em Itália, no ano de 1946, com o intuito de permitir que o povo italiano optasse entre a Monarquia e a República como futura forma do Estado italiano; na Grécia, igualmente em 1946, com a finalidade de decidir sobre o eventual retorno do rei Jorge II; na Islândia, em 1944, estando em causa simultaneamente a separação da Dinamarca e a instituição da forma de Estado republicana; finalmente, em França, em 1945, com a intenção de por termo à III República, mediante a elaboração de uma nova Constituição, a levar a cabo por uma assembleia constituinte a eleger, e a posterior ratificação popular do respectivo texto final”. Quanto a este último referendo citado, realizado na França em 1945, esclarece Urbano: “Este referendo de 1945 foi, de resto, o primeiro de uma série de referendo que iriam ter lugar em França durante as décadas de 40 (5 de maio, e 13 de outubro de 1946), 50 (1958) e 60 (1961, 8 de abril, e 28 de outubro de 1962 e 1969); e, porque a sua realização – daquele e dos demais referendos a que aludimos – foi invariavelmente decidida pelo então chefe do governo provisório, general Charles de Gaulle, podemos corretamente falar aqui de uma fase referendaria gaullista”.

tratam-se, muitas vezes, de votos não numa causa abstrata, mas na avaliação de uma pessoa.<sup>540</sup>

No entanto, se a utilização do referendo torna-se escassa em comparação principalmente com a fase anterior, a positivação do instituto alcança, nas décadas que se sucederam, incrível difusão. Podendo suscitar-se, inclusive, que “as décadas seguintes marcam uma fulminante aceleração normativa deste mecanismo semidireto – embora sem assinalável correspondência prática – diluindo-se neste particular as fronteiras entre os vários sistemas políticos”.<sup>541</sup>

Nesse sentido, os idos de 1970<sup>542</sup> testemunharam a larga propagação da previsão normativa do instituto.<sup>543</sup>

Por sua vez, o decênio seguinte também presencia extremamente larga positivação, especialmente em países como os latino-americanos, recém saídos de diversos regimes autoritários.<sup>544</sup>

Já na década de 1990, Rodrigues relata quatro tipos de eventos que marcam o início da mesma na história referendária.<sup>545</sup>

Tanto no caso soviético quanto no da África do Sul, observaram-se,

---

<sup>540</sup> Cfr. LIEBER, François. **De la valeur des plébiscites dans le droit international**. Revue de Droit International et de Législation Comparée, Tome III, Gand, Imprimerie de L-S. Van Dosselaere, Paris: 1871, ps.140-141.

<sup>541</sup> Ob. Cit., RODRIGUES, Luís Barbosa. **O referendo português a nível nacional**. 1994, p. 66.

<sup>542</sup> “Do início de 1970 até o final de 1989, 68 Estados realizaram 324 referendos. Neste período assistiu-se a uma dispersão dos referendos pelo mundo”. Cfr. Ob. Cit. FILIPE, António. **O Referendo na Experiência Constitucional Portuguesa**. 2016, p. 45.

<sup>543</sup> Ibidem, p. 67. “(...) na década de setenta o referendo encontra previsão nas Constituições da Bulgária (1971, art. 78º), Bangladesh (1972, art. 142º), Hungria (1972, art. 30º), Marrocos (1972, arts. 68º e 98º), Sri Lanka (1972, arts. 85º e 97º), Paquistão (1973, arts. 6º e 96º-A), Síria (1973, art. 55º), Burma (1974, 50º), Angola (1975, art. 38º), Áustria (1975, arts. 26º, 45º e 46º), Grécia (1975, art. 44º), São Tomé e Príncipe (1975, art. 47º), Albânia (1976, arts. 67º e 77º), Argélia (1976, art. 111º, nº 14), Cuba (1976, arts 73º, 88º e 141º), Uruguai (1976, art. 4º), URSS (1977, arts. 5º, 108º e 137º), Espanha (1978, arts. 92º, 167º e 168º), Congo (1979, arts. 46º, 81º e 111º), Equador (1979, art. 30º), Irã (1979, art. 59º) e togo (1979, arts. 2º e 52º)”.

<sup>544</sup> Ibidem, p. 67. “O alargamento do espectro referendário prossegue na década de oitenta com os textos fundamentais do Afeganistão (1980, art. 37º), Cabo Verde (1980, art. 58º), Chile (1980, arts. 5º, 32º, 117º e 118º), Egito (1980, art. 152º), Turquia (1982, arts. 104º e 175º), El Salvador (1983, art. 89º), Guatemala (1984, art. 173º), Guiné-Bissau (1984, arts. 56º e 64º), Gabão (1985, arts. 4º e 70º), Romênia (1986, art. 75º), Etiópia (1987, arts. 3º, 63º e 89º), Nicarágua (1987, art. 173º), Brasil (1988, art. 49º) e Portugal (1989, art. 118º), continuando já na década seguinte com a sua consagração na Constituição de Moçambique (1990, arts. 30º, 120º, 135º, 153º e 199º)”.

<sup>545</sup> Ibidem, p. 67. “(...) a realização na URSS de seu primeiro – e último – referendo; a emergência do instituto quer no interior desse Estado, quer no de Estados vizinhos; o referendo na África do Sul; e, finalmente, as sucessivas consultas na Dinamarca, Irlanda, França, e de novo, na Dinamarca, a propósito da conclusão do Tratado de Maastricht”.



contudo, alguma dificuldade na caracterização do mecanismo utilizado como referendo propriamente dito. No primeiro caso, por questões territoriais, ou seja houve uma dificuldade de caracterizar-se o uso do instituto, por conta de não serem referendos nacionais. Já no segundo, a dificuldade deu-se em razão do alcance do povo em geral, sobretudo pelo fato de apenas um segmento da população do país ter participado da votação.

Independentemente, entretanto, de certa dificuldade doutrinária pela aceitação desses atos como referendos; o que não se pode obstar é a clara importância destas iniciativas para o uso do instituto.

O referendo soviético, por exemplo, foi “(...) instrumento de importância fundamental nos processos de independência despoletados pela crise política na URSS, quer no seu interior, quer no dos Estados ideologicamente próximos”.<sup>546</sup> Isso porque o mesmo visava à manutenção da forma de Estado existente, apesar de ter sido, no entanto, largamente boicotado.

Portanto, uma vez feito e visualizado os acontecimentos básicos envolvendo o instituto desde sua origem até nosso tempo, cumpre agora tecer considerações acerca do cenário atual e as perspectivas futuras para a solidificação do referendo como mecanismo democrático.

## 2.7 Declínio atual e perspectivas

Atualmente, o referendo continua a viver um momento de escassa utilização, não obstante a alta positividade do instituto ao redor do mundo, principalmente em decorrência do acolhimento do mesmo nas décadas seguintes à segunda guerra mundial.

Entretanto, se é escasso o aparecimento do referendo em termos práticos, também é evidente que têm crescido os estudos e o esforço teórico em torno de sua revitalização e, conseqüentemente, o desejo, dentre os estudiosos, de sua propagação.

A razão para tal reside, sem dúvidas, na observação do que anteriormente definiu-se como uma crise no modo como se enxerga democracia em nossos dias. Especialmente de sua modalidade representativa, amplamente

---

<sup>546</sup> Ibidem, p. 68.

difundida ao redor do mundo.

Nesse viés, não apenas o referendo, mas todos os meios de concretização da participação popular e promoção de uma democracia semidireta ou mesmo direta, são vistos como meios de resgate da legitimidade do poder democrático e de superação da crise de representatividade.

Ainda assim, há de se frisar que a participação popular direta na tomada de decisões, e mais especificamente através do referendo, não seria o único meio visualizado atualmente para promoção da superação deste conflito.<sup>547</sup>

Dessa forma, ao lado de tais mecanismos, visualiza-se também o cada vez mais proeminente protagonismo de diversificadas soluções para a substituição dos eleitos e dos partidos como únicos representantes dos interesses dos cidadãos perante o Estado.

Exemplos dessa tendência são diversos. O fortalecimento de grupos como sindicatos, lobbies, associações locais, regionais ou nacionais, dentre outros, são características marcantes desse processo.

Deveras, o que se percebe é exatamente um resumo fiel daquilo que se disse anteriormente a respeito da cidadania em nosso tempo: o indivíduo contemporâneo possui inúmeros interesses e ocupações, faz parte de diversos grupos e é influenciado por um sem número de agrupamentos e fatores culturais.

Não resta, assim, tempo de sobra para que esse indivíduo imiscua-se em acontecimentos e discussões que dizem respeito intensamente à arena da política “institucionalizada”.

A tendência, nesse ponto, não será necessariamente o envolvimento partidário ou o acompanhamento assíduo de discussões nas assembleias de parlamentares, mas a participação em agrupamentos de menor volume, que, por seu turno, amoldam-se numa parcela de maior “representatividade”, justamente por conta da participação direta que nesses locais se pode mais exercer ativamente.

Em outras palavras, observa-se aqui, claramente, o prevalecimento

---

<sup>547</sup> Assim “o referendo como instrument de democracia direta tem um papel complementar. O referendo é uma das diversas técnicas participativas numa sociedade democrática, dotada de efetivo pluralism político e com direitos fundamentais garantidos”. Cfr. Ob. Cit. FILIPE, António. **O Referendo na Experiência Constitucional Portuguesa**. 2016, p. 59.

da concepção liberalista de cidadania, especialmente (mas não somente) na sociedade ocidental e/ou “ocidentalizada” atual.

Nesses termos, participação seria, antes de tudo, um direito, interesse, e não um dever, cabendo ao indivíduo escolher como, quando e principalmente no que quer intervir politicamente.

A representatividade, dentro desse contexto, fundamentar-se-ia – como já muito se disse – na opção mais conveniente e adequada de “delegar-se” o poder decisório, a deliberação ou a interação decisiva.

Assim, o desenvolvimento de instâncias que possuem exatamente o mesmo papel dos partidos e dos parlamentares – representar os cidadãos, intermediando a relação destes com as instâncias governamentais – acabam por significar exatamente uma remodelagem da representatividade, ou seja, uma confirmação da conveniência desse modelo para o cidadão moderno.

A representatividade a que estamos acostumados, principalmente nos termos da representação parlamentar, portanto, não esgota todas as possibilidades do sistema representativo. Nesta situação,“(…) o parlamentarismo é apenas uma das concretizações possíveis do regime representativo, não se confundindo com ele nem esgotando todas as suas virtualidades”.<sup>548</sup>

Sindicatos, lobbies, associações de qualquer tipo, são todas instâncias de intermediação, de representação, substituição da atuação particular, exemplos do que se pode chamar de democracia indireta.

Ainda não se procura explorar, portanto, toda a potencialidade do regime verdadeiramente direto, com a deliberação e interação sem intermédios, como é o caso do instituto do referendo.<sup>549</sup>

Razão por isso, de perceber-se um dos motivos para a baixa utilização do referendo. Em verdade, tal instituto mostra-se como uma ferramenta de resolução de questões de média ou grande polêmicas que, no mais das vezes, colocariam boa parte dos parlamentares em situações complicadas perante os

---

<sup>548</sup> Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 41. Sobre a análise desta discussão veja-se: Ob. Cit., BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 2009, ps.41-ss.

<sup>549</sup> Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 41. “(…) a superação de uma eventual crise de uma determinada forma do sistema representativo tanto pode passar pela substituição deste pela democracia semidireta, como pode simplesmente traduzir-se numa alteração da identidade que esse regime representativo assume num preciso momento histórico”.

eleitores, ao externarem os respectivos posicionamentos políticos para aquela matéria.<sup>550</sup>

Aborto, pena de morte, legalização do porte de armas, eutanásia dentre inúmeros outros temas de grande interesse e divergência popular, têm sido, assim, alvos da cogitação de realização de referendos ou plebiscitos (a depender da nomenclatura e adequação jurídica de cada instituto em cada país). Entretanto, não possuem verdadeiro efeito prático cotidiano na vida de milhões de cidadãos.

O referendo tem sido, portanto, relegado ao papel de solucionador de questões controvertidas, especialmente quando outros meios falham quanto a oportunidade de respondê-las.<sup>551</sup>

Vale dizer que o fortalecimento de inúmeros meios de concretização do ideal maior da democracia – o governo do povo, para o povo, pelo povo – torna-se ainda absolutamente elogiável e constitui o objetivo de todos aqueles que pleiteiam a divulgação de mecanismos de participação.<sup>552</sup>

Todavia, a crítica aqui efetuada não diz respeito ao fortalecimento da demodiversidade que a tanto nos referimos, na esteira de Boaventura, através da reinvenção do carácter representativo da democracia indireta que hoje tão largamente vivenciamos. Diz respeito, portanto, ao papel secundário que têm ocupado determinados mecanismos.

Como se observou, de todo o desenvolvimento histórico demonstrado, o grande óbice à propagação da participação tem sido, ao longo

---

<sup>550</sup> Veja-se: LOUREIRO, João Carlos. **Sobre o aborto: Algumas questões sobre o referendo**. Revista do Centro Académico de Democracia Cristã. Nova Série n.º 6, Lisboa: 2006, ps. 116-118.

<sup>551</sup> Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 41. "(...) o referendo é visto apenas como um remédio complementar a outros que eventualmente possam ser utilizados para por fim a situações mais complexas ou delicadas da vida de um regime político (sendo poucos, de resto, aqueles que defendem a substituição pura e simples do regime representativo por um regime de democracia semidireta ou mesmo de democracia direta propriamente dita, e menos ainda, ao que parece, os que entendem ser a democracia direta ou semidireta passível de ser implantada no nosso tempo, caracterizado como é pela existência do grande Estado territorial".

<sup>552</sup> Na Itália busca-se a utilização destes mecanismos como alternativa ao exercício do poder soberano, o que na realidade não quer dizer que haja um maior fortalecimento da democracia, pois apresenta um duplo viés: "... uma panaceia (rectius, uma das panaceias) para debelar a instabilidade política que há muito caracteriza a cena política italiana, por outro, a consciência da vulnerabilidade, deste instrumento de participação popular directa, sobretudo quando nas mãos de agentes menos escrupulosos..." Veja in: URBANO, Maria Benedita. **GIULIO M. SALERNO, II Referendum** – Milão, Cedam, 1992, em Boletim da Faculdade de Direito, Vol. LXIX. Coimbra: 1993, ps. 792 - 793.

do tempo, a dificuldade prática de concretização de consultas que tenham de abranger praticamente a totalidade dos cidadãos em Estados com dimensões e populações tão extensas como os atuais.

A evolução tecnológica e a concretização de eleições cada vez mais bem sucedidas em termos participativos, bem como a precisão das apurações, contudo, demonstram que, hoje, muito mais se poderia falar em má vontade e/ou mesmo desconhecimento, do que, propriamente, em impossibilidade técnica para a utilização deste mecanismo de representatividade democrática.

Deste modo, em que pese opiniões contrárias, o referendo apresenta-se como meio de participação absolutamente adequado à resolução de conflitos políticos imensuráveis. Daí que torna-se inaceitável apenas cogitar a aplicação deste para resolução de questões quase que puramente populistas, principalmente diante dos mecanismos tecnológicos hoje disponíveis, dando margem para um maior alcance e conscientização sobre a importância deste instituto como mais uma garantia de representatividade democrática.

Nesse sentido, principalmente pelo desejo de fortalecimento da democracia participativa de transformar o espaço político e a vida em sociedade.<sup>553</sup> Contudo, repete-se o que já se disse largamente, especialmente no capítulo destinado à cidadania: a participação direta não é apenas dependente de consciência e educação política, mas também geradora. Participar diretamente, desenvolve o senso cívico e mergulha o cidadão na deliberação política, tornando-o parte do procedimento político.

Assim, quando se fala em “falta de cultura política”, automaticamente, também é de se levantar a hipótese de ausência de estímulo à mesma, principalmente em falta de propagação da participação. A concretização dos

---

<sup>553</sup> Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 44. “De fato, de que vale dar mais instrumentos aos cidadãos para que eles participem na formação da vontade estadual, tornando-se assim um contrapeso aos onipresentes partidos políticos, se os cidadãos, por falta de cultura política e não só, continuam a ser influenciados por aqueles? Não seria mais proveitoso apostar na educação política dos cidadãos, favorecer a sua participação em áreas que não apenas a política, em relação às que ele se encontra mais familiarizado e que lhe dizem mais diretamente respeito, como, por exemplo, a participação na gestão das escolas, na vida das autarquias, etc? Não seria também desejável favorecer a democratização interna dos partidos, dar mais voz às preocupações e desejos das bases?”.

objetivos de conscientização e educação, dessa forma, perpassa pelo fortalecimento desses mecanismos.

O que não se pode tomar como admissível é o aparecimento do referendo apenas como elemento figurativo em constituições de Estados que apenas formalmente se declaram democráticos, sem, contudo, promover o verdadeiro exercício do poder, na medida do possível, pelo seu titular.

Não por isso, Urbano observa que o referendo tornou-se, após a extensão do sufrágio, “parâmetro aferidor da maturidade democrática de um regime”.<sup>554</sup>

E, em inúmeros países, como se observa da lista de Estados que positivaram o instituto, especialmente nas décadas de 70 e 80 do século passado, ele exerce unicamente esse papel, servindo como que uma “prestação de contas” do regime não apenas para com seus cidadãos, mas também para com a comunidade internacional que a possibilidade de utilização do mecanismo, como intenção daquele país detentor do respectivo instituto mostrar-se mais democrático.

Por essas razões, o que se espera do futuro – e este trabalho pretende ser uma contribuição para tal – seria a figuração do referendo não apenas como elemento decorativo de sistemas políticos, mas como efetivo concretizador do desejo participativo de inúmeros cidadãos, proporcionando uma possível solução aos problemas da legitimidade em nosso tempo.

Nesse viés, o referendo, ao longo da história, já demonstrou sua capacidade de arregimentação e movimentação popular. Mostrando-se, portanto, mecanismo mais do que adequado para a promoção da interação e da conscientização popular no processo decisório, pelo que se torna meio

---

<sup>554</sup> Ibidem, p. 45. “(...) o que sucede é que, durante muito tempo, esse parâmetro foi o da extensão da capacidade eleitoral; a partir do momento, porém, em que o sufrágio universal está praticamente assegurado por toda a parte, torna-se necessário encontrar um novo critério de democraticidade. É neste contexto que o referendo e as outras instituições características do sistema de governo semidireto surgem como principais candidatos ao preenchimento desse lugar, ainda que a sua consagração não seja acompanhada de uma utilização efetiva”.

absolutamente precioso na tardo-modernidade.

### 3 – REFERENDO X PLEBISCITO

Como se trabalhou alhures, o referendo é meio de participação popular através do qual se pode colher, diretamente, a posição de uma população acerca de uma questão ou ato normativo.<sup>555</sup>

Ocorre que, da mesma forma, outros mecanismos participativos objetivam, similarmente, o colhimento dessas posições, contando, entretanto, com funcionamentos distintos.

Os contornos da figura referendária, portanto, somente são perfeitamente delineados a partir do confronto desse instituto com figuras com objetivos participativos similares.

Note-se que o objetivo de tal perquirição, por óbvio, não será o de esgotar as possibilidades de cada mecanismo, mas promover a identificação dos meios tradicionalmente referidos, potencializando sua utilização.

Contudo, dificuldades são inevitáveis. Tratando-se de institutos com regulação e previsão legal bastante difundida, a experiência de cada país contribui largamente para mixar os diversos institutos, tornando complexa, por momentos, a sua diferenciação.<sup>556</sup>

Exemplos desse fenômeno são expostos propriamente por Maria Benedita Urbano: “(...) citemos as consultas gaullistas, para uns referendos, para outros verdadeiros plebiscitos; (...) o referendo ab-rogativo consagrado no art. 75<sup>o</sup> da Constituição italiana mereceu já também a denominação de veto e de

---

<sup>555</sup> Ou ainda: "O referendum é a legítima defesa pacífica e democrática de um Povo a quem se pretenda, abusivamente, limitar, dirigir, controlar ou instruir. Mais nada! O Povo é a Primeira e a última instância da vontade humana em política." Palavras de PIRES, Francisco Lucas. **Consenso e referendum**. Democracia e liberdade, a revisão constitucional, Instituto democracia e liberdade. Publicação Bimestral, 16, Lisboa: 1980, p. 49. Ver ainda: "um instrumento mediante o qual os cidadãos intervem direta e decisivamente na formação das leis, completando os mecanismos de democracia representativa" (tradução nossa). Cfr. LAFUENTE, Adolfo Hernandes Lafuente. **Los Referendums de autonomia en la il republica**. Revista de Estudios Políticos, Centros de Estudios Constitucionales, 5 Nueva Epoca, Septiembre-Octubre, Madrid: 1978, p. 98. Ver ainda: QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. **Da licitude da reforma de uma constituição**. Democracia e Liberdade. A Revisão Constitucional, Instituto Democracia e Liberdade, publicação bimestral, 15, Lisboa: 1980, p. 31.

<sup>556</sup> Fato perceptível por vários doutrinadores, a exemplo de um autor italiano ao discorrer sobre a modalidade de referendo "abrogativo" e o direito comparado. Ver: PIZZORUSSO, Alessandro. **I controlli di ammissibilità del referendum**. Quaderni Costituzionali, ANNO V, N. 2, Società editrice il Mulino Bologna: 1985, p. 266.

iniciativa popular”.<sup>557</sup>

Especificamente, no caso do plebiscito mostra-se uma diferenciação ainda mais problemática, a ter em vista não apenas a intensa semelhança entre os dois institutos, mas também as origens do intento de se diferenciar as duas figuras. Fato posteriormente acolhido por certos ordenamentos jurídicos, mas praticamente ignorado por diversos outros.

Por essa razão, faz-se prudente proceder exatamente a essa discussão: a investigação acerca da existência de diferenças significativas entre plebiscito e referendo.

### 3.1 Introdução à problemática

Em primeiro lugar, note-se que há dois planos possíveis de análise: interno (nacional) e externo (internacional). Externamente, como frisa Urbano, “a delimitação das figuras do referendo e do plebiscito não tem suscitado grande controvérsia”.<sup>558</sup>

No plano interno, contudo, a tradição de cada país influi diretamente sobre a delimitação dos institutos. Nessa senda, assente-se que a existência de diferenças significativas entre as duas figuras é algo altamente controvertido.

Se nem todos os estudiosos do referendo veem motivos para delimitar as duas figuras – ou simplesmente sequer tomaram conhecimento da discussão, a exemplo de países como os EUA e a Suíça –, há, entretanto, muitos que enxergam diferenças entre elas.

Note-se, entretanto, que as diferenças geralmente apontadas residem, basicamente, em três níveis: ontológico, normativo e valorativo.

Por diferença ontológica, entenda-se a existência, *a priori*, de

---

<sup>557</sup> Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, ps. 47-48. Veja-se então “Uma das instituições mais características da Constituição da República Italiana é, seguramente, o “referendum derogatorio”, inscrito em seu art. 75”(tradução nossa). Cfr. ARNAIZ, Alejandro Saiz. **El referendum derogatorio en el ordenamiento italiano: entre las (Incompletas) previsiones normativas y la (Creativa) jurisprudencia constitucional**. Revista Española de Derecho Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales. Madrid: Año 12, Núm. 36, Septiembre-Diciembre, 1992, ps. 191-250. Questão até objeto de reforma institucional governamental, veja-se: GEMMA, Gladio. **II Referendum e la Commissione Bozzi**, (traduzione di Fabio Fiore e Pasquale Pasquino) Quaderni Costituzional, anno V, número 2, agosto, Bologna: 1985, ps. 393-314.

<sup>558</sup> Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 51.



distinções significativas entre os dois institutos: mecanismos diferentes com objetivos essencialmente diferentes.

As diferenças normativas, por sua vez, seriam puramente a existência de regulações legais distintas para cada um dos institutos, sendo atribuídas funções específicas a cada um através de norma jurídica, não necessariamente existindo uma diferença de natureza entre os mecanismos apresentados.

Como exemplo, vide as Constituições de Brasil e Portugal<sup>559</sup> a primeira fala, expressamente, nos dois termos – referendo e plebiscito – atribuindo funções específicas a cada um dos mecanismos; já a portuguesa somente refere-se ao referendo, pelo que o plebiscito teria “caráter excepcional pelo fato de a sua realização não estar previamente regulamentada na Constituição”.<sup>560</sup>

Por fim, há o apontamento de diferenças valorativas: a atribuição, usualmente maniqueísta, de características “boas” a um instituto e “ruins” para outros. Sendo o plebiscito, por vezes (principalmente na França),<sup>561</sup> visto como a degeneração do referendo, ou sua utilização perversa.

Assim, é possível enxergar correntes teóricas que se enveredam por múltiplas posições. A Constituição brasileira, por exemplo, como já dito, diferencia os institutos. E por este sentido, há autores brasileiros que reconhecem diferenças normativa entre os dois, mas não necessariamente ontológicas.

Já na França, apesar de apontadas, comumente, diferenças valorativas entre os dois institutos, há também aqueles autores que reconhecem a inexistência de delineamentos normativos específicos. Sendo, portanto, o plebiscito apenas a utilização inadequada ou distorcida do referendo.

De posse de tais pressupostos, é possível analisar a pertinência

---

<sup>559</sup> A primeira tentativa de inclusão desse instituto no ordenamento jurídico português deu-se em 1872, na seção V do projeto de lei de reforma da Constituição, que por ocasião era subscrita por José Luciano de Castro. Ver: MIRANDA, Jorge. **Algumas Notas Sobre O Referendo Nacional**. Comissão Nacional das Eleições. Lisboa: 2005, p. 9; ver também CARVALHO, M. Vilhena. **O Referendo nas Constituições Portuguesas**. Nação e Defesa, Revista de Assuntos Políticos Económicos Científicos e Militares, Jul-Set, Lisboa: 1980, Nº 15, ps. 95-102.

<sup>560</sup> O Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 41. p. 68.

<sup>561</sup> Principalmente em virtude das utilizações deste instituto por Napoleão III. Ver: Ob. Cit., LIEBER, François. **De la Valeur des Plébiscites dans le Droit International**. *Revue de Droit International et de Législation Comparée*, Tome III, Gand, Imprimerie de L-S. Van Dosselaere, Paris: 1871, ps. 140-141.

prática e teórica dos critérios distintivos usualmente apontados, bem como reconstruir o surgimento de tais intuitos diferenciadores, verificando a procedência dessas figuras de representatividade democrática.

### 3.1.1 Critérios tradicionais de diferenciação

São inúmeros os critérios distintivos apontados não apenas por diferentes autores, mas por diversos ordenamentos jurídicos. Todos, conforme dito, podem ser tidos como distinções ontológicas, normativas ou valorativas (e, em certos casos, como misturas das três categorias).

Certamente, uma maneira útil de verificar as diferentes posições explicitadas por doutrinadores de várias partes do mundo seria avaliar, intrinsecamente, as características apontadas por cada uma dessas figuras nos ordenamentos jurídicos que a sedimentam.

Por estes termos, Marcos Antônio Striquer Soares, por exemplo, ao estudar o ordenamento brasileiro, cita o tempo e o objeto da consulta como os dois grandes aspectos a partir dos quais se procura distinguir os institutos.

Em relação ao tempo da consulta, são vários os autores que sustentam ser o referendo uma pura oportunidade concedida ao povo de “referendar” um ato já praticado pelo Poder Público (especialmente o Legislativo); já o plebiscito seria a consulta anterior a qualquer ato.<sup>562</sup>

Dessa forma, o pensamento de diversos teóricos reside exatamente na ideia de que o referendo constituiria uma “consulta posterior a uma criação legislativa”.<sup>563</sup>

---

<sup>562</sup> Soares destaca, assim, as seguintes citações: “(...) ‘A característica que mais o discrimina – o referendo – do plebiscito consiste em que, embora o objeto da consulta seja matéria de alto conteúdo político-social, o momento da auscultação à vontade do povo é posterior a um ato já praticado, seja uma lei já aprovada ou medida normativa em curso’ (Celso Bastos); ‘há que defender que existe um plebiscito quando o povo delibera sobre um assunto sem ato prévio dos órgãos estatais, cuja presença caracterizaria o referendo (Gladio Gemma)’”. Cfr. SOARES, Marcos Antonio Striquer. **O Plebiscito, o Referendo e o Exercício do Poder**. Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, Editor: Celso Bastos. São Paulo: 1998, ps. 55-56.

<sup>563</sup> Sendo inúmeros os exemplos de teóricos adeptos de tal posição: “O referendo consubstanciaria o poder de aprovar as leis. Seria a aprovação popular de lei discutida e votada pelos representantes do povo’ (Manoel Gonçalves Ferreira Filho); ‘se caracteriza no fato de que projetos de lei aprovados pelo legislativo devam ser submetidos à vontade popular (José Afonso da Silva); ‘a aplicação do referendun consiste em que todas ou algumas leis, depois de elaboradas pelo parlamento, somente se tornam obrigatórias quando o corpo eleitoral, expressamente convocado, as aprova (Darcy Azambuja); ‘o referendun implica em que todas ou algumas leis, assim que são elaboradas pelo Legislativo, só se tornam obrigatórias quando o

O próprio Striquer Soares atenta para tais critérios, definindo referendo como “manifestação popular que ratifica ou rejeita uma proposta dentro do processo de criação normativa, cuja solução delimita o campo de competência das autoridades governamentais”.<sup>564</sup> Por sua vez, define plebiscito como uma “manifestação popular que toma uma decisão política ‘a priori’ sobre determinada medida, delimitando a competência da criação normativa”.<sup>565</sup>

Já no que tange ao objeto de consulta, Soares destaca duas ordens de pensamento: a daqueles que veem distinção entre voto num homem e voto numa causa e a dos que enxergam diferenciações “tendo em vista a natureza do objeto da decisão popular”.<sup>566</sup>

Já Luís Barbosa Rodrigues, ao analisar a experiência portuguesa, elenca argumentos de duas ordens: jurídica e política.<sup>567</sup>

---

corpo de cidadãos, especialmente convocado, aprova as mesmas’ (Wilson Accioli); por fim, o referendo consiste em que ‘ciertos proyectos aprobados por El parlamento tienen que ser sometidos al voto popular, para obtener fuerza de ley (Hans Kelsen)’. Ibidem, p. 58.

<sup>564</sup> SOARES, Marcos Antonio Striquer. **O Plebiscito, o Referendo e o Exercício do Poder**. Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, Editor: Celso Bastos. São Paulo: 1998, p. 62.

<sup>565</sup> Ibidem, p. 64. É bom se frisar certa discordância quanto ao posicionamento acima apontado. Com efeito, inobstante o fato de o autor rejeitar o critério temporal, posteriormente, o mesmo embaraça-se numa contradição, sobretudo, porque só se pode ratificar ou rejeitar aquilo que já foi elaborado; e só se pode falar em decisão “a priori” se ela é original, independente de atos anteriormente realizados.

<sup>566</sup> “Se esse objeto é um ato concreto, uma decisão política, uma situação atual ou futura, teremos plebiscito; se, ao contrário, tratar-se de aprovar, ou não, pela decisão popular, um ato normativo, isto é, uma lei, teremos o referendum”. Cfr. TEIXEIRA, J. H. Meirelles. **Curso de direito constitucional**. Forense Universitária, Rio de Janeiro: 1991, p. 474.

<sup>567</sup> Juridicamente, haveria, a seu ver, três correntes básicas: “Sob um prisma jurídico, um primeiro segmento doutrinário, situa essa distinção ao nível da desconformidade ou conformidade da votação com as disposições constitucionais ou legais que a regulam. Um segundo fá-la depender do seu objeto, reservando a expressão plebiscito às votações que incidem sobre questões de natureza territorial, ponham em causa a soberania, impliquem transformação constitucional, contendam com atos normativos ou com atos de governo. Um terceiro, de uma perspectiva adjetiva, preocupa-se com o tipo ou com o número de órgãos envolvidos nesse processo. No primeiro destes casos, existirá plebiscito quando os atos submetidos a votação são preparados por órgão com natureza autocrática ou monocrática e existirá referendo se os titulares desses órgãos houverem sido designados através de mecanismos democráticos. No segundo o plebiscito traduz-se exclusivamente numa votação popular, diferentemente do referendo, que surge na sequência de uma deliberação de índole representativa”. Cfr. RODRIGUES, Luís Barbosa. **O Referendo Português a nível nacional**. Coimbra: Coimbra Editora. 1994, ps. 23-24. Já politicamente, o autor anota: “(...) há quem por seu turno faça assentar a distinção no caráter esporádico do plebiscito e permanente do referendo, ou na ausência (plebiscito) ou existência (referendo) de uma efetiva escolha oferecida aos eleitores. A distinção fulcral neste setor da doutrina prende-se todavia com a maior ou menor intervenção do fator pessoal na votação, isto é, com a relevância nesta assumida por um homem ou, ‘mais raramente por um grupo’. Para uns o plebiscito acontece quando se vota por ou contra um homem, configurando-se o referendo como uma votação a favor ou contra uma solução. Para outros, menos maximalistas, há plebiscito quando a consulta incide mais sobre a ação de um homem ou quando a este é conferido um mandato a que se não precisam ou não precisam suficientemente as bases fundamentais. Para outros, enfim, o plebiscito surge,

Observa-se, portanto, intensa relação entre as causas “políticas” levantadas por Rodrigues e os argumentos de natureza valorativa a que anteriormente se fez referência.

Com efeito, a denominação de plebiscito enquanto voto sobre um homem (ou sobre sua ação) e de referendo como voto sobre uma causa, norma ou solução, deixa evidente a tendência a se considerar que, sob esse ponto de vista, o plebiscito seria muito mais um perigo democrático do que um mecanismo decisório efetivo, colocando um homem sobre um regime.

A origem da definição – plebiscito como referendo “mau”, “viciado” ou “degenerado” –, por sua vez, se deve a experiências particulares ocorridas na França, em momentos decisivos não apenas para a definição do regime a ser adotado naquele país, mas também de delimitação sobre a importância a ser dada à participação popular direta na formação da vontade estatal de uma nação.

Posteriormente, o exemplo vivido em território francês viria a se repetir nas mais variadas localidades, difundindo-se a noção de referendos distorcidos, degenerados. Por certo que, a compreensão desses fatos pode contribuir decisivamente para o entendimento das distinções que viriam a se impor, futuramente, entre as figuras do referendo e do plebiscito.

### 3.1.1.1 (Bom) Referendo X (Mau) plebiscito. A experiência francesa

Tamanha é a desilusão francesa por conta de experiências negativas envolvendo a atividade plebiscitária que Bernard Chenot chega a sintetizar da seguinte forma a experiência da França.<sup>568</sup>

De fato, a história política pós-revolução francesa é permeada de utilizações mórbidas dos institutos de participação direta. Naquele país, por vezes “os referendos foram desnaturados em consultas visando exclusivamente

---

independentemente de qualquer graduação quantitativa, quando a votação conforma uma moção de confiança, englobando nela o home e a política por ele prosseguida.” Ibidem, p. 24.

<sup>568</sup> A esse respeito: “A história da democracia direta na França é, sobretudo, a história de um vazio. Algumas tentativas no auge da Revolução; algumas caricaturas e farsas nos dois Impérios; e muitas ocasiões perdidas, quando a lógica democrática impunha a consulta ao povo. A constituição de 1958 consagra o referendo legislativo, mas enquadra esse mecanismo, profundamente democrático, em estreitos limites e com procedimentos ambíguos”. In: CHENOT, Bernard. **Référendum**. Ed. Emile Paul. Paris: 1969, p. 36.

ao poder pessoal (Bonaparte e Luís Napoleão) ou como teste do prestígio do presidente De Gaulle (V República)”.<sup>569</sup>

Por óbvio, o início desse cenário dá-se com a ascensão de Napoleão Bonaparte ao poder. Visualizando a necessidade de manutenção das conquistas burguesas auferidas com a Revolução Francesa, o grupo dos girondinos, desfechando o golpe conhecido como “18 de Brumário”, levou ao poder um Consulado composto por três cônsules, sendo o poder efetivamente concedido ao Primeiro Cônsul: Napoleão.

Como se sabe, um dos principais intentos girondinos era evitar o prolongamento excessivo da revolução. Fazendo cair por terra o status que a burguesia havia conseguido através do processo revolucionário.

A constituição de 1799 (conhecida como Constituição do Ano VIII), aprovada através de referendo, sela, portanto, o fim da revolução, com a entrega do poder a um Consulado dominado por Bonaparte.

Mais do que isso, a legitimação da tomada do poder depende da “venda” da ideia de que Napoleão agora encarna os princípios da revolução. Se a mesma terminou, seria justamente pelo fato de a França agora supostamente ter um líder que sintetizava todas as suas conquistas. A apresentação da Constituição de 1799 é clara nesse sentido: “a Revolução atingiu os princípios por que ela começou. A revolução terminou.”<sup>570</sup>

Bonaparte apresenta-se, então, como “defensor do dogma da Soberania popular”.<sup>571</sup>

Por essas razões, desde sua ascensão ao poder, Napoleão preocupou-se intensamente em legitimar popularmente tal conquista, de representante popular do povo francês.<sup>572</sup>

Em 1814, falando ao corpo legislativo, Bonaparte, reforçando tal

---

<sup>569</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania ativa**. Editor Atica. São Paulo: 1991, p. 58.

<sup>570</sup> LUQUE, Luis Aguilar de. **Democracia directa y Estado constitucional**. Publicaciones de la revista de derecho publico, Revista de Derecho Privado, Madrid : 1977. p. 58.

<sup>571</sup> “São freqüentes as palavras de Napoleão nesse sentido, sendo clássica, a respeito, citação tomada de uma carta escrita em agosto de 1800: ‘Minha política é de governar para os homens como querem a maioria deles, assim é como entendo o modo de reconhecer a Soberania popular’”. Ibidem, 1977, p. 58.

<sup>572</sup> Ibidem, p. 59.

preocupação, afirmava que tinha o povo como seu fundamento de legitimidade.

A forma adotada por Bonaparte para consecução dos objetivos que o legitimariam como governante, foi a utilização de consultas populares, à época ainda vistas, em geral, como referendos (a exemplo do que aprovou a Constituição de 1799).<sup>573</sup>

Em síntese, o francês utilizou-se de tal técnica quatro vezes. Primeiramente, para aprovação da constituição de 1799.<sup>574</sup>

Posteriormente, para impor diversas reformas constitucionais, mas, essencialmente, para tornar o cônsul vitalício.<sup>575</sup>

Depois, aproveitando-se do sucesso político, militar e econômico de seu governo, Napoleão recorre à técnica plebiscitária para tornar-se Imperador da França com aprovação da população.<sup>576</sup>

Por fim, já ao final de sua trajetória política enquanto líder francês, realiza sua última consulta, visando evitar que a França volte ao regime monárquico dantes.<sup>577</sup>

Como se vê, a utilização de consultas populares por Napoleão, em todos os momentos, destinaram-se a fins completamente deslocados da função democrática de que se preza o instituto. Valendo-se, inclusive, de uma necessidade mais direta ou enfática, deve-se dizer que muito mais do que alcançar pretensões coletivas ou de alcance comum para a povo francês, a utilização destes mecanismos serviram para a legitimação de poderes ditatoriais, propostos em momentos favoráveis à imagem do “líder supremo”, apresentado

---

<sup>573</sup> Mais tarde esse modelo será reconhecido na França como consultas plebiscitárias. Cfr. CHIAPPETTI, Achille. **Plebiscito**. Enciclopedia del Diritto, Giuffrè Editore, XXXIII, Varese: 1983, p. 946.

<sup>574</sup> “Em dezembro de 1799 se submeterá a aprovação popular a Constituição do ano VIII em cujo Artigo 39º se diz: ‘O governo é confiado a três cônsules nomeados por dez anos e indefinidamente reelegíveis. A constituição nomeia primeiro cônsul ao cidadão Bonaparte” Ob. Cit., LUQUE, Luis Aguilar de. **Democracia directa y Estado constitucional**. Publicaciones de la revista de derecho publico, Revista de Derecho Privado, Madrid : 1977, p. 60.

<sup>575</sup> “Três anos depois, após a vitória de Marengo, a Paz de Amiens e a recuperação econômica, nova consulta popular de 4 de agosto de 1802, em que se submete a aprovação uma série de reformas constitucionais, dentre as quais há de se destacar a pergunta que se faz ao povo francês: ‘Napoleão Bonaparte será cônsul vitalício?’” Ibidem, p. 60.

<sup>576</sup> “Dois anos mais tarde, em 18 de agosto de maio de 1804, em pleno auge do expansionismo bonapartista, se produz a terceira consulta popular, que supõe a passagem da República ao Império, do Napoleão primeiro cônsul ao Napoleão Imperador”. Ibidem, p. 60.

<sup>577</sup> “Por último, em 1815, quando o retorno da Monarquia parece irremediável, propõe-se uma quarta consulta popular em último intento de endireitar sua situação, Napoleão submeterá ao voto popular um breve Ato adicional, que receberá a denominação popular de ‘La Benjamine’ em homenagem a seu principal autor, Benjamin Constant”. Ibidem, p. 60.

como única solução perante os desafios impostos à nação.

Seguindo seu legado, décadas mais tarde, seu sobrinho, Luís Napoleão, ou Napoleão III, viria a fazer uso das mesmas estratégias.

Eleito presidente da França em 1848, Luís Napoleão Bonaparte logo se valeu de consulta popular para estender seus poderes<sup>578</sup>. Em 1850, convoca o povo francês “para aceitar ou rechaçar o Plebiscito seguinte...”

Essa é, com efeito, a primeira vez que se fala, especificamente, no termo “plebiscito”, daí advindo tal denominação, na França, para os “maus referendos”.<sup>579</sup>

O objetivo do plebiscito de 1850 era conceder, ao então presidente, poderes para elaboração de uma nova Constituição, a qual viria a transformá-lo em cônsul, exatamente como seu tio, concedendo-lhe poderes efetivamente ditatoriais por dez anos.

A seguir, claramente repetindo a trajetória de Napoleão I, Luís Bonaparte convocou, em 1852, plebiscito objetivando o restabelecimento do Império, o qual, com 95% de votos favoráveis, transformou-se em imperador, adotando o título de Napoleão III após a coroação.

Finalmente, decorridos quase 20 anos como imperador, momento em que eleitoralmente encontrava-se fragilizado, busca, uma última forma de manter-se no poder, à consulta popular, em maio de 1870, que objetizava o chamado “Império parlamentar”.

Todas essas sete ocasiões (quatro promovidas por Napoleão I, três por Napoleão III) são chamadas de Consultas Napoleônicas, e seu saldo, para a democracia semidireta, foi desastroso. A partir das mesmas, desenvolve-se o que Maria Benevides chama de “horror ao plebiscito”.

Como anota Benevides, o “referendo perverso”, agora chamado, em território francês, de plebiscito, teria as seguintes características: “- o ‘apelo ao povo’, no sentido totalitário, imperial, cesarista, demagógico; - a chantagem com a ameaça do ‘caos’; ou seja, a falta de alternativas razoáveis para a solução submetida ao voto popular; - a utilização do referendo como ‘instrumento legal

---

<sup>578</sup> Veja-se: BARTHÉLEMY, M. Joseph. **La Crise de la Démocrate Représentative**. Annuaire de L’Institut international de Droit Public, Les Presses Universitaires de France, Paris: 1930, ps. 52-53.

<sup>579</sup> Ob. Cit., LUQUE, Luis Aguilar de. **Democracia directa y Estado constitucional**. 1977, p. 60.

para o golpe de Estado'; - a manipulação da adesão irracional, ou imposta, à pessoa do líder, do chefe, do ditador".<sup>580</sup>

Com efeito, os plebiscitos a que aqui se fez referência, como regra, foram realizados em momentos altamente favoráveis ao Chefe de Estado – econômica, política e ideologicamente –, contando com altas taxas de aprovação. Dessa forma, o que havia era, tão somente, a distorção do mecanismo democrático, limitado à concessão de maiores poderes ao líder.<sup>581</sup>

Conforme observa Maria Benevides, há, nas citadas consultas, a constante presença das características às quais se referiu anteriormente: apelo chantagista ao povo diante da ameaça do caos, legitimação do golpe de Estado, manipulação da opinião popular.

Victor Hugo, famoso escritor francês e tão intenso admirador de Napoleão Bonaparte quanto opositor de Luís Bonaparte, tenta descrever, em 1851, o clima de horror que enxergava nas convocações populares realizadas pelo sobrinho de Napoleão.<sup>582</sup>

À guisa da síntese pode-se dizer que as consultas napoleônicas funcionavam não como promoção da participação na decisão de questões políticas fundamentais, mas como meio de manipulação popular para promoção de interesses pessoais dos líderes políticos, usualmente imbuídas de chantagem e apelo.

O tema do apelo, inclusive, era institucionalizado na Constituição francesa de 1852. Baseado na teoria da soberania popular, dizia o artigo 5º da carta constitucional da França, que “o Presidente da República é responsável ante o povo francês, ao qual tem sempre direito de recorrer”; dessa forma, “o

---

<sup>580</sup> Ob. Cit. BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania ativa**. 1991, p. 58.

<sup>581</sup> “Não restam dúvidas de que, em todas essas ocasiões, tenha ocorrido a utilização totalitária do instrumento. Não apenas inexistia qualquer clima para a oposição, como a consulta significava, efetivamente, a delegação da soberania a um chefe, o apoio incondicional ao regime e às medidas políticas”. Ibidem, p. 59.

<sup>582</sup> “M. Bonaparte, como as lindas mestiças que fazem ressaltar sua beleza no meio de horríveis selvagens, presenteou-se como concorrente nesta eleição um fantasma, uma visão, um socialismo de Nuremberg com dentes e garras e uma brasa nos olhos, o ogro do Pequeno Polegar, o vampiro da Porte-Saint-Martin, a hidra de Terameno, a grande serpente marinha do Constitutionnel que os acionistas graciosamente lhe emprestaram, o dragão do Apocalipse, o bicho-papão, a cuca, a mula-sem-cabeça, um espantalho. M. Bonaparte disse ao eleitor assustado: alternativa é isto ou eu: escolha!” Ob. Cit., DENQUIN, Jean-Marie. **Referendum et Plebiscite**. 1976, p. 80.



‘apelo ao povo’ é assim situado acima de toda legalidade”.<sup>583</sup>

Posteriormente, à época da V República francesa, o mesmo clima de horror e – principalmente – o apelo pessoal estariam presentes nas convocações plebiscitárias do presidente De Gaulle.

Mais de uma vez, De Gaulle convocou referendos colocando seu mandato em questão. Ao propor reformas através do mecanismo referendário, o presidente francês “exigia” fidelidade do povo, pessoalizando as questões políticas ora discutidas.<sup>584</sup>

Em 1969, após propor referendo sobre a criação de regiões e modificações de funções do Senado, De Gaulle mais uma vez apela ao povo, transformando a questão não apenas num voto sobre a proposta, mas no próprio presidente. O resultado, que restou negativo aos interesses do presidente, culminou na renúncia do mesmo ao poder.

Como bem observa Maurice Duverger, o problema não reside, especificamente, no fato de o líder do executivo colocar seu mandato à disposição do povo, existindo, inclusive, em alguns ordenamentos jurídicos, mecanismo específico para isso – o recall.<sup>585</sup> Contudo, a discussão de questões políticas específicas não se mistura, inexoravelmente, ao mandato político de qualquer representante. Deste modo, não há honestidade política na utilização de pressão pessoal, no recurso ao “voto de confiança” exigido do povo.

Tais consultas, imiscuídas de intensos recursos pessoais e à figura do caos resultariam, assim, em “(...) plebiscitos da chantagem, uma vez que o voto negativo significaria o recurso ao abismo, à destruição daquilo que existe,

---

<sup>583</sup> Ob. Cit., LUQUÉ, Luis Aguilar de. **Democracia directa y Estado constitucional**. 1977, ps.59- 60.

<sup>584</sup> “Na semana anterior ao referendo de janeiro de 1961 – sobre a independência da Argélia – o general se dirigiu três vezes ao povo pelo rádio conclamando-o à adesão rigorosamente pessoal: ‘Francesas, franceses, vós o sabeis, é a mim que ides responder... Na verdade – quem não o sabe? – a questão é entre cada um de vós, cada um de vós e eu”. Cfr. Ob. Cit. BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania ativa**. 1991, p. 61.

<sup>585</sup> Trata-se de “uma variante negativa da eleição pessoal que envolve uma votação destinada a pôr termo ao mandato de um eleito”. Cfr. Ob. Cit., FILIPE, António. **O Referendo na Experiência Constitucional Portuguesa**. 2016, p. 51. Sobre este meio de revogação popular dos agentes públicos, vejamos o exemplo norte-americano em: GARNER, James W. **La révocation des agents publics par le peuple aux États-Unis**. Revue du Droit Public et de la Science Politique, M. Giard & E. Brière, Paris: 1920, ps. 507-520. E ainda: HAURIOU, André. **Le droit de révocation Populaire**. Revue Politique et Parlementaire. Tome CXX, Juillet-Aout-Septembre, Paris: 1924, ps. 61-75.

sem substituição”.<sup>586</sup>

Daí a crítica de Burdeau aos citados apelos, altamente perigosos quando combinados à fragilidade da população.<sup>587</sup>

A larga experiência francesa com a utilização indevida dos recursos referendários fez surgir, nesse país, verdadeira necessidade de discutir-se a questão. Daí surgindo a diferenciação entre referendo e plebiscito.

Com efeito, diversos países sequer conhecem a discussão da diferenciação entre referendo e plebiscito, muitas vezes utilizando os dois termos como sinônimos.<sup>588</sup>

Aproveitando a utilização do termo “plebiscito” por Napoleão III, estabeleceu-se a divisão entre os dois conceitos. Não existiria diferença ontológica ou normativa, mas valorativa: o plebiscito seria a degeneração do referendo; sua utilização para interesses pessoais, permeados de apelos ao caos, com claros traços totalitários ou ditatoriais.

Como explica Maria Benedita Urbano, o sucesso de tal distinção, por sua vez, possui intensa ligação com os objetivos políticos de determinados grupos em relação à democracia direta.

Com efeito, a França se dividiu, desde antes da Revolução Francesa<sup>589</sup>, em grupos políticos defensores da democracia direta (sob influência de Rousseau) e do governo representativo (na esteira de Montesquieu

---

<sup>586</sup> DUVERGER, Maurice. **Institutions politiques et droit constitutionnel**. PUF, 12. ed. Paris: 1970, p. 646.

<sup>587</sup> “(...) é necessário afastar as massas de um contato muito frequente com as personalidades poderosas, sob pena de a magia de um olhar – a exemplo da barba de Boulanger – conseguir dissimular a mediocridade de uma doutrina. O regime parlamentar vive dos partidos, porque o partido, ao suprimir o indivíduo, faz aparecer tão somente a idéia. Ora, impor-lhe um homem é forçar sua natureza”. Ver: BURDEAU, George. **Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après-guerre**, Les éditions internationales, Paris: 1932, p. 270.

<sup>588</sup> Conforme anota Urbano, “Muito simplesmente em nenhum país como na França houve a necessidade imperiosa de fazer a distinção entre referendo e plebiscito. Necessidade motivada, precisamente, pela realização de algumas consultas cuja objetividade e veracidade eram duvidosas (as consultas napoleônicas), e, da mesma forma, pelo aproveitamento estratégico que delas foi feito, empolando-se as distorções objetivas e habituais do sistema da democracia semidireta – como seja, por exemplo, a utilização em proveito próprio de uma votação sobre uma questão política – e, mais do que isso, conferindo-lhes o estatuto de elementos ontológicos desse mesmo sistema (sendo certo, obviamente, que nem tais circunstâncias são suas características exclusivas, nem, obviamente, acontecem sempre: se uma eleição fraudulenta é ainda uma eleição, por que razão uma consulta popular, quando é fraudulenta, tem de ser um plebiscito, designando-se, quando o não é, de referendo?”. Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998. p. 66.

<sup>589</sup> Sobre o referendo na Revolução Francesa ver: Ob. Cit., FILIPE, António. **O Referendo na Experiência Constitucional Portuguesa**. 2016, ps. 24-28.

e das teses de Sieyès, referidas anteriormente).

As experiências negativas ocorridas com as consultas napoleônicas, principalmente, propiciaram, assim, munição mais do que adequada para os defensores do sistema representativo, visualizando, em tais consultas, as consequências nefastas na outorga de poder direto a uma população que era vista como altamente despreparada para conduzir uma nação.

A nomeação dessas consultas como “plebiscitos” proporcionava, então, duplo conveniente. Por um lado, os defensores do sistema representativo possuíam, agora, meios para, ao mesmo tempo, agradar os cidadãos e limitar sua participação, com base nas experiências anteriores.<sup>590</sup> Por outro lado, os defensores da democracia direta, a partir da distinção entre os institutos, poderiam continuar a promover a extensão da participação popular sem “manchar” a história referendária com consultas de caráter duvidoso, como as napoleônicas.

Contudo, por óbvio, a simples alteração do nome do instituto não seria suficiente. Necessitar-se-ia estabelecer contornos ontologicamente bem definidos entre as duas figuras, elidindo a associação do referendo e de outros mecanismos para as manifestações plebiscitárias.<sup>591</sup>

Baseando-se na análise sobre as consultas napoleônicas, usualmente utilizadas como forma de conferir legitimidade aos regimes totalitários de Napoleão e seu sobrinho,<sup>592</sup> Aguiar de Luque delimita o significado

---

<sup>590</sup> “A nova palavra e o novo instituto ir-lhes-iam permitir apresentar uma posição mais flexível à participação dos cidadãos (o que seria do agrado popular), sem permitir no entanto a sua efetivação: a realização de referendos nem é de todo criticável; o pior é que eles se podem transformar em plebiscitos, e, por isso, mais vale não os realizar”. Ibidem, p. 67.

Dessa forma, explica Maria Benedita Urbano: “No fundo, o plebiscito era criticado enquanto representava a opção pela democracia direta e, a partir de certa altura, pela democracia semidireta, constituindo a invocação das experiências napoleônicas (...) um excelente pretexto para a rejeitar”. Ibidem, p. 66.

<sup>591</sup> Nesse sentido “(...) era necessário afastar da democracia semidireta o fantasma das consultas napoleônicas – e para isso não era suficiente uma simples mudança de nome, por mais neutro que esse nome se apresentasse, sendo necessário, de igual modo, estabelecer uma verdadeira diferença de natureza entre a figura do plebiscito e a nova figura do referendo, que passaria doravante a simbolizar a democracia semidireta”. Ibidem, ps. 66-67.

<sup>592</sup> A utilização “do referendo como um instrumento bonapartista foi ainda reforçada no Século XIX quando Luís Napoleão, sobrinho de Napoleão I, o usou para legalizar e legitimar o golpe de Estado de dezembro de 1851 ( 21 e 22 de dezembro de 1851), a restauração do Império (21 de novembro de 1852), a anexação de Nice e da Sabóia (15 de 22 de abril de 1860), e alterações constitucionais de sentido liberal (8 de maio de 1870). As Constituições francesas de 1852 (atigo 6º) e de 1870 (artigo 13º) davam de resto ao Presidente ou ao Imperador, a faculdade de apelar para o povo. Talvez como reação aos plebiscitos napoleônicos, a Constituição Francesa de 1875, da III República, não tenha incluído qualquer tipo de referendo, situação que se manteve até ao final da II Guerra Mundial”. Cfr. Ob. Cit. FILIPE, António. **O**

do termo “plebiscito” (especialmente para a tradição francesa logo após o período bonapartista).<sup>593</sup>

De tudo que se expôs, é possível entender o porquê da divisão valorativa entre institutos tão semelhantes – se não iguais. Como dito, houve a necessidade de se criar tal distinção, ao menos em território francês. Por essa razão, Jean-Luc Parodi dirá que tal diferenciação era historicamente nova, geograficamente francesa e inteligentemente entevadas.

De fato, é notável a influência francesa sobre a distinção. Cumpre, portanto, enfim, discorrer sobre a “confusão intelectual” a que o autor faz referência, inquirindo sobre os aspectos teóricos de tal diferenciação.

### 3.1.2 Identidade Ontológica

Por tudo que se expôs, parece-nos evidente que não há, em verdade, qualquer diferença ontológica entre plebiscito e referendo. Não parece haver qualquer sentido em visualizar distinções de natureza entre os dois mecanismos, pelo simples fato de um ser considerado a utilização indevida do outro ou mesmo (como ocorre em certos ordenamentos) por conta de diferenças no que tange ao objeto ou tempo de consulta.<sup>594</sup>

Com efeito, não importando o fato de, por exemplo, o referendo destinar-se à confirmação de um ato e o plebiscito à escolha entre diversas possibilidades, tratam-se de consultas submetidas ao sufrágio popular sob as mesmas regras da votação, com consequências jurídicas vinculativas oriundas

**Referendo na Experiência Constitucional Portuguesa.** Teses de doutoramento, Almedina, Coimbra: 2016, ps. 28-29.

<sup>593</sup> “Em primeiro lugar, parece claro que os plebiscitos bonapartistas supõem uma deturpação das idéias rousseauianas de participação direta, ao menos nos termos em que haviam sido entendidos pelo pensamento liberal. - Por outro lado, do exposto se deduz que o ponto mais significativo da dita deturpação pode situar-se na alteração de funções que a participação direta deve cumprir: frente à explicitação do poder constituinte ou do poder legislativo do povo de uma ótica liberal, os plebiscitos bonapartistas têm por missão legitimar um poder conquistado militarmente e legalizar ou pseudoconstitucionalizar o exercício de um poder à margem de normas materialmente constitucionais. - Porém, é importante adicionar que em ambos períodos bonapartistas as consultas realizadas se levaram a cabo sem o mínimo respeito a princípios democráticos que garantissem que o resultado fosse autenticamente expressão da vontade popular”. Cfr. Ob. Cit., LUQUE, Luis Aguilar de. **Democracia directa y Estado constitucional.** 1977, p. 61.

<sup>594</sup> A distinção trazida gira em tornos destes aspectos, ver: DENQUIN, Jean-Marie. **Referendum et Plebiscite.** Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence. Paris: 1976, p. 138.

de decisão popular direta.

Constituem, portanto, simples voto sobre uma questão: seja para confirmar/anular um ato, seja para optar por uma possibilidade. O que se destaca, entretanto, são as regras e os efeitos da consulta, e não seu momento ou objeto.

Nesse sentido, Luís Barbosa Rodrigues, ao manifestar-se sobre os critérios que chamou de “jurídicos”, chegou à mesma conclusão, opinando pela ausência de separação entre os dois mecanismos.<sup>595</sup>

Não obstante a existência de casos – como o francês – em que se desenvolve verdadeira necessidade de distinção dos institutos, também não se visualiza qualquer pertinência na presente discussão.

As tentativas forçadas de separação dos mecanismos, em verdade, como anota Rodrigues, “obnubilam ou não fazem incidir o essencial da sua atenção sobre a própria votação, descentrando assim a análise”,<sup>596</sup> focando-se em pontos em nada essenciais para a concretização da participação popular.

Mesmo as diferenças valorativas são incapazes de dotar os dois institutos de contornos distinguíveis um do outro. Isso porque a utilização nefasta do referendo não é capaz, por si só, de originar uma figura própria. Com efeito, “se uma eleição falseada é uma eleição falseada, não se vê porque um referendo falseado seria um plebiscito”.<sup>597</sup>

Pelo exposto, fica claro o que pretendeu dizer Jean-Luc Parodi ao falar numa diferenciação “intelectualmente confusa”: basta observar os critérios tradicionais de distinção anteriormente expostos para notar que não existe, verdadeiramente, qualquer diferença categórica entre os dois institutos, mas tão somente uma imposição de distinções.

Por um lado, em determinados locais – especialmente na França – houve verdadeira necessidade de proceder-se à diferenciação, por conta de fatores essencialmente políticos, temporais e geograficamente localizados. Daí

---

<sup>595</sup> “Incluindo-se no quadro do direito de sufrágio, ambos se constituem, num plano estritamente formal, como modos de auscultação dos membros de uma comunidade sobre atos jurídico-públicos, sem imediata incidência pessoal, praticados ou a praticar pelos órgãos representativos da mesma”. Cfr. Ob. Cit., RODRIGUES, Luís Barbosa. **O Referendo Português a nível nacional**. ps. 23-24.

<sup>596</sup> RODRIGUES, Luís Barbosa. **O Referendo Português a nível nacional**. Coimbra Editora. Coimbra: 1994, p. 25.

<sup>597</sup> DENQUIN, Jean-Marie. **Referendum et Plebiscite**. Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence. Paris: 1976, p. 250.

de decorrer-se esforços teóricos e políticos com objetivos práticos absolutamente necessários para o desenvolvimento da participação direta.

Entretanto, também é evidente que a maioria das tentativas de distinção elaboradas ao longo do tempo constituem, simplesmente, uma imposição de diferenças, e não um resultado teórico inevitavelmente advindo da análise das duas figuras. Trata-se, portanto, de um esforço, ao nosso ver, inócuo e, por diversas vezes, também sem sentido.<sup>598</sup>

Por essas razões, chega Maria Benedita Urbano a classificar as tentativas de distinção antes expostas como tendo um “caráter artificial e arbitrário”.<sup>599</sup>

### 3.1.3 Diferenças normativas e valorativas

Se é verdade que não existe uma diferença de natureza entre os mecanismos, é também notável que, não obstante, é possível enxergar diferenciações de caráter normativo e principalmente valorativo entre os termos.

Sobre as diferenças valorativas, muito já se disse anteriormente. Tendo origem, principalmente, na experiência francesa, a visão segundo a qual o plebiscito seria o referendo mal utilizado, foi largamente difundida não apenas naquele país, mas ao redor do mundo.

Contudo, conforme já dito, não acreditamos na possibilidade de que uma tal distinção seja capaz de criar figuras completamente diferentes entre si, mas tão somente de impor diferenças valorativas entre dois tipos de referendo: os bem utilizados e os mal utilizados. Sem, contudo, se desmerecer que serão sempre referendos.<sup>600</sup>

---

<sup>598</sup> Anote-se, aqui, o dizer de Urbano: “Afinal, intercede verdadeiramente alguma diferença ontológica e originária entre o referendo e o plebiscito ou, pelo contrário, essa diferença, a existir, é puramente artificial e arbitrária (embora alimentada pelos eventos históricos), tendo nascido da necessidade de defender o sistema de governo semidireto contra os partidários do sistema representativo, e tendo vindo por outro lado a ser mantida viva ao longo do tempo por interesses contingentes e particulares?”. Cfr. Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 69.

<sup>599</sup> Ibidem, p. 70.

<sup>600</sup> É interessante reproduzir, nesse ponto, o dizer de Luís Aguiar de Luque a respeito do assunto. Ao falar sobre as diferenças valorativas às quais ora se refere “A linha teórico-histórica entre plebiscito e outros institutos de participação direta parece situar-se no papel que desempenha o primeiro no processo de conquista e ratificação do poder; o problema que se levanta é se, em certa medida, este papel não é na prática igualmente desempenhado por outras formas de participação direta”. Cfr. Ob. Cit., LUQUE, Luis Aguiar de. **Democracia**

O questionamento do autor tem alta relevância. A cada utilização indevida de mecanismos de participação direta, torna-se mais razoável criar figuras distintas destinadas a carregar a mácula advinda do mau uso de outra figura: ou será – e aí se faz a seguinte objeção – mais produtiva teórica, política e juridicamente, refletir sobre as limitações e vulnerabilidades de tais institutos?

Noutras palavras, por tudo isso parece ganhar sentido a expressão de Denquin ao se sustentar que se uma eleição falseada não é outra coisa que não uma fraude, por que transformar um referendo falseado num plebiscito?

Já no que tange às diferenças normativas, por óbvio, as mesmas dependem, exclusivamente, dos ordenamentos jurídicos em que se desenvolvem. Se há, portanto, ordenamentos em que não há a previsão das duas figuras, há também, por outro lado, aqueles em que existe a previsão específica das duas figuras, inclusive a nível constitucional.

Essas diferenças constituem, dessa forma, simples regras jurídicas, estabelecendo âmbitos de atuação específicos para cada figura, independentemente da existência de naturezas diferentes para cada um dos institutos.

Exemplo disso é o caso brasileiro. Em fato pouco usual, a própria constituição da República Federativa do Brasil utiliza os dois termos – plebiscito e referendo –, prevendo âmbitos de atuação específicos para cada um.

Como se disse, são vários os autores brasileiros que diferenciam os dois institutos com base no momento da consulta – antes ou depois da edição de um ato político-jurídico –, assim como também se encontra a distinção baseada no objeto da mesma. O referendo seria, assim, utilizado para questões normativas, enquanto o plebiscito para assuntos geopolíticos e matérias em tese.<sup>601</sup> Mas disso, não se extrai essencialmente uma distinção ontológica de

**directa y Estado constitucional.** 1977, p. 62.

<sup>601</sup> Nesse sentido, vide lição de Adrian Sgarbi: "(...) o objeto do plebiscito vê-se delimitado em dois artigos. O plebiscito para questão geopolítica do art. 18, §§ 3º e 4º e o plebiscito para questão em tese com a análoga utilização do ADCT, art. 2º, isto é, plebiscito para mera hipótese. Nesse sentido, há duas espécies de plebiscito no sistema brasileiro: a) um geopolítico; b) outro, para questões em tese. A') O primeiro objetiva possibilitar que os eleitores se manifestem numa alteração geográfico-politicamente singularizada; B') o último que se decidam a respeito de uma questão política sensível à comunidade. Por exclusão, fica legado ao referendo apenas as questões normativas, aliás, como é de rigor em outros sistemas" SGARBI, Adrian. **O regime jurídico-constitucional do Referendo Popular brasileiro e sua especificação.** Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, PUC - Rio, no 27. Rio de Janeiro: 1999, p. 8.

maneira a cindí-los, um do outro.

Noutras palavras, não se trata de diferenciar ontologicamente as duas figuras, mas reconhecer que a estrutura normativa do país atribui a cada um dos institutos funções específicas e um âmbito limitado de atuação, sem haver, contudo, grandes diferenças de natureza entre os mesmos.

Por tudo que se expôs, o que se conclui é que, inobstante a identidade ontológica entre os institutos, nada exclui a possibilidade de diferentes ordenamentos jurídicos estabelecerem tratos diferenciados para os mecanismos, diferenciando-os formalmente, ou mesmo que se desenvolva algum tipo de preconceito valorativo em relação a algum deles, podendo, ainda, utilizá-los para tratar de assuntos internos ou externos ao Estado.<sup>602</sup>

#### 4 – TIPOLOGIA E CLASSIFICAÇÃO

Adotar classificações acerca de qualquer tema é muito mais um esforço útil do que necessário. Amostra disso é que cada estudo sobre o tema do referendo adota as mais diversas classificações, indicando inúmeros tipos de figuras referendárias, baseados em critérios definidos de maneira bastante arbitrária.

A classificação dos tipos de referendo,<sup>603</sup> portanto, no escopo desta

---

<sup>602</sup> Assim: “(...) é perfeitamente normal encontrarmos países em que as palavras se utilizam em alternativa (como parece ser o caso da Suíça), países que apenas conhecem ou utilizam uma das palavras (mundo jurídico anglo-saxônico), ou, por fim, países em que os termos são diferenciados mas com fundamento num critério puramente formal, em regra jurídico-formal (por exemplo: o referendo incidiria sobre atos legislativos, enquanto o plebiscito recairia sobre atos constitucionais; o referendo é um instrumento do direito interno enquanto o plebiscito se utiliza no âmbito do direito internacional, etc)” (URBANO, 1998, p. 70). Pois, há a possibilidade de utilização desses institutos, inclusive para a aprovação de tratados internacionais, mesmo existindo, argumentos no sentido do povo não está preparado para suportar tais análises, em contrario modo já pensava Rousseau. Sobre tal assunto, leia-se em: BACOT, Guillaume. **Remarques sur le Role du Référendum dans la Ratification des Traités**. Revue Générale de Droit International Public. Editions A. Pedone, Paris: Tome LXXX II, 1978, p. 1026-1027. Ainda, sobre o tema, AMIEL: Hubert. **La Pratique Française des Plébiscites Internationaux**. Revue Générale de Droit International Public. Editions A. Pedone, Paris: Tome LXXX, Troisième Série, 1976, ps. 425-501. E ainda, ver: WAMBAUGHT, Sarah. **La Pratique des Plébiscites Internationaux**. Recueil des Cours, III, Composition du Curatorium de L'Académie, Paris: 1927, ps. 149-255.

<sup>603</sup> “Em Portugal, Jorge Miranda refere um número considerável de classificações possíveis de referendo: a) de Direito interno e de Direito internacional; b) de âmbito nacional, regional e local; c) constitucional, legislativo, político e administrativo; d) necessário e facultativo; e) de iniciativa popular, de iniciativa parlamentar, de iniciativa governamental e de iniciativa presidencial ou monárquica; f) deliberativo e consultivo; g) positivo e negativo; h) suspensivo e resolutivo”. Cfr. Ob. Cit., FILIPE, António. **O Referendo na Experiência Constitucional Portuguesa**. 2016, p. 51.



análise, dar-se-á não por uma questão de necessidade, mas de conveniência. Agrupar as diferentes manifestações referendárias nos permite não apenas entender melhor as manifestações do instituto ao redor do mundo (objetivo da última parte deste trabalho), mas também perceber sua versatilidade, constituindo instrumento de participação largamente aplicável.

Contudo, cabe reforçar que as classificações utilizadas não são uníssonas entre todos os autores a respeito do tema, havendo os mais variados critérios para a distinção tipológica do referendo.<sup>604</sup>

Em nossa análise, suscitaremos os seguintes critérios para classificação e distinção dos tipos de referendo: objeto, obrigatoriedade, iniciativa, eficácia jurídica, momento da consulta e âmbito territorial. Começemos pelo objeto.

#### 4.1 Objeto

Classificar o referendo com base no seu objeto significa tão somente investigar “sobre o que os cidadãos são consultados”,<sup>605</sup> ou qual a matéria sobre a qual incidirá a consulta.

Nessa esteira, podemos identificar seis tipos<sup>606</sup> de referendo com base no objeto de consulta: constitucional, legislativo, político, administrativo, jurisdicional e de arbitragem.

No que tange ao referendo constitucional, Fernanda Lima Lopes Cardoso aduz o seguinte: “Um referendo que tenha como objeto a Constituição, pode ter um efeito de ratificação de um texto global, sendo então um referendo constituinte, ou, mais simplesmente, propor ou aprovar alterações a um texto constitucional pré-existente e trata-se, nesse caso, de um referendo constitucional”.<sup>607</sup>

Maria Benedita Urbano, por sua vez, fala sobre algumas espécies de

---

<sup>604</sup> Sobre tipologia, alguns outros "critérios e pontos de vista, veja-se: QUERMONNE, Jean-Louis. **Le Référendum Essai de Typologie Prospective**. Revue du Droit. Public et de la Science Politique en France et a L`étrangers, Mai-Juin, Paris: 1985, ps. 579-587.

<sup>605</sup> HAMON, Francis. **Le référendun. Librairie générale de droit et de jurisprudence**, Paris: 1995, p. 19.

<sup>606</sup> Veja, ainda, os outros diversos tipos de classificação referendaria e suas elucidações, veja-se: AUER, Andreas. **L`Esperienza del Referendum in Svizzera e negli Stati Uniti**. Quaderni Costituzional, anno X, número 3, Bologna: dicembre, p. 464.

<sup>607</sup> CARDOSO, Fernanda Lima Lopes. **Referendo: uma questão atual**.

referendo constitucional: o constituinte (“destinado à ratificação de uma Constituição (...) ou à resolução de questões constitucionais avulsas de extrema importância) e o de revisão constitucional (“relativo à revisão total ou parcial do texto de uma constituição”).<sup>608</sup>

Independentemente dos nomes atribuídos a cada uma das espécies (que expressam, como já dito, muito mais uma questão de método do autor do que de verdadeira necessidade prática ou teórica), todos os referendos classificados como constitucionais destinam-se à alteração, revisão ou ratificação por inteiro de uma constituição.

Note-se apenas, como salienta Maria Benedita Urbano, que várias dessas consultas de ratificação foram chamadas não de referendos, mas de plebiscitos. Tal fato deve-se não por conta de uma visão pejorativa da utilização do mecanismo nessas situações, mas por se tratarem de “consultas de caráter excepcional, que não estavam consagradas previamente e de forma genérica no texto constitucional”.<sup>609</sup>

São várias, entretanto, as cartas constitucionais que preveem no seu corpo legal, expressamente, a possibilidade de ratificação do texto por inteiro – seja antes da entrada em vigor ou após alguns anos de vigência.

Já o **referendo legislativo** diz respeito às consultas referendárias que têm como objeto as norma infraconstitucionais, “emanados no exercício da função legislativa”.<sup>610</sup>

Frise-se que não se trata aqui apenas de referendar leis em sentido estrito, mas normas infraconstitucionais em geral, inclusive aquelas advindas de tratados internacionais e passíveis de ratificação pela população de um determinado Estado antes de sua entrada em vigor.

Assim, conforme dizer de Marcos Antonio Striquer Soares, o referendo será legislativo “quando referir-se à participação do povo no processo

Publicações Dom Quixote, Lisboa: 1992, p. 29.

<sup>608</sup> A respeito do tema propõe-se as leituras de: CANOTILHO, J.J. Gomes, **O Problema da Dupla Revisão na Constituição Portuguesa**, Fronteira, Ano II, Número 6, Abril/Junho, Revista Trimestral, Lisboa: 1979, ps. 84-104; CASTRO, José e Ribeiro. **Consenso e Referendum**. Democracia e Liberdade. A Revisão Constitucional, Instituto Democracia e Liberdade, Publicação Bimestral, 16, Lisboa: 1980, ps. 39-48.

<sup>609</sup> Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. Coimbra Editora, Coimbra: 1998, p.86.

<sup>610</sup> Ibidem, p. 87.

de criação legislativa infraconstitucional”.

O **referendo político**, por sua vez, trata, como indica o nome, não da criação ou ratificação de atos legislativos específicos, e sim de atos ou interesses políticos. Pode-se dizer também que se destina às chamadas “matérias em tese”. Exemplo é a chamada “consulta prévia sobre questões de relevante interesse nacional”.

Dessa forma, como regra, as consultas referendárias políticas destinam-se ao colhimento da opinião dos cidadãos, e não ao aferimento e necessária aplicação de sua vontade sobre normas. São, por isso, em geral, referendos prévios e de efeitos consultivos (classificações a serem estudadas posteriormente).<sup>611</sup>

Como atenta Urbano, pelo fato de não serem vinculativos, mas consultivos, e também por originarem não uma norma, mas orientarem uma discussão por parte dos representantes políticos, tal modelo de referendo é suscetível a uma utilização que objetive simplesmente “legitimar decisões cujo conteúdo é de duvidosa racionalidade jurídica”.<sup>612</sup>

O **referendo administrativo** sem dúvida é o de maior potencial de integração ao sistema representativo. Seu objeto são atos de competência administrativa, a exemplo do modo como se gerem as finanças de um determinado Estado ou município.

Pelo fato de dizer respeito a questões intensamente relacionadas ao dia-a-dia daqueles que participam da consulta, são altamente aplicáveis ao âmbito local.<sup>613</sup>

Não obstante o levantamento de dúvidas pertinentes a respeito da capacidade de os cidadãos decidirem imparcialmente sobre questões que tão

---

<sup>611</sup> “As características normais – mas não essenciais ou forçosas – destas consultas são o seu caráter prévio e os seus efeitos consultivos, pretendendo-se em regra que os cidadãos dêem a sua opinião sobre uma questão que será objeto de uma (eventual) futura atuação dos seus representantes”. Ibidem, ps. 87-88.

<sup>612</sup> Ibidem, p. 88.

<sup>613</sup> A autora, entretanto, faz um alerta: “De fato, serão os cidadãos capazes de, com objetividade e imparcialidade, apreciar questões que lhes dizem particularmente respeito – o mesmo é dizer, serão eles capazes de resolver as questões administrativas abdicando dos seus interesses particulares em benefício do interesse geral (pense-se por exemplo em consultas particulares que tenham como objeto a abertura dos hipermercados ao domingo ou a construção de aterros sanitários)? Ao pretender estender-se em demasia o domínio da participação popular direta, não haverá o risco de paralisar a atuação estadual, de a tornar incoerente e de fazer prevalecer os interesses privados ou locais em detrimento dos interesses gerais ou nacionais?”. Ibidem, p. 89.

proximamente lhe dizem respeito, embora vistos mais adiante, são vários os exemplos trazidos ao se demonstrar o valor da participação direta.<sup>614</sup>

Com efeito, além de não inviabilizar o sistema representativo, complementando-o, democratizando-o e concedendo-lhe maior legitimidade, tal categoria referendaria servirá também como uma ponte de consciência para o coletivo ao aproximarem-se as matérias que, politicamente, devem ser discutidas com os cidadãos. Promovendo, em regra, uma conscientização política, e não necessariamente a utilização distorcida do instrumento participativo aqui demonstrado.

Ademais, uma suposta prevalência de interesses locais ou privados em detrimento dos gerais ou nacionais mostra-se como uma questão muito mais afeita aos limites da consulta (tema ser trabalhado nesta tese) e à competência atribuída a cada ente, do que propriamente uma discussão a respeito da impessoalidade dos cidadãos consultados.

Já o **referendo de arbitragem**, surgido no período entre guerras, na Constituição de Weimar de 1919,<sup>615</sup> e classificado por Rodrigues como “a inovação mais paradigmática desse período”,<sup>616</sup> destina-se, basicamente, “à resolução de um conflito entre órgãos do Estado”.<sup>617</sup>

Previsto também por constituições como as da Áustria de 1920, Letônia de 1922 e Islândia de 1944, o referendo de arbitragem institui o povo como “árbitro” num conflito institucional, seja ele intraorgânico (dentro do mesmo

---

<sup>614</sup> Cfr. Ob. Cit., SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2 ed. Edições Afrontamento, Porto: 2003, p.77.

<sup>615</sup> A Constituição de Weimar trouxe o referendo como meio de resolução de conflitos entre o parlamento e o executivo. Veja-se: “(...) d’après la Constitution de weimar, le referendum est également un procédé servant à résoudre les conflits entre le Parlement et le Président (...)”. Cfr. MIRKINE-GUETZÉVITCH, B. **Le Referendum et le Regime Parlementaire**. Revue Politique et Parlementaire, Tome CXLVI, Janvier.-Février.-Mars., Paris: 1931, p. 305. Ver ainda: “referendum de arbitraje: um determinado órgano, por lo común el Jefe del Estado, recibe la facultad de remitir al veredicto popular la decisión final acerca de una ley aprobada por el Parlamento. Cfr. VILLALON. Pedro Cruz. **El referendum Consultivo Como Modelo de Racionalizacion**. Revista de Estudios Políticos, Centro de Estudios Constitucionales, Nueva Epoca, Enero-Febrero, N.º 13, Madrid: 1980, p.148. Ver: Ob. Cit., FILIPE, António. **O Referendo na Experiência Constitucional Portuguesa**. Teses de doutoramento, Almedina, Coimbra: 2016, ps. 43-44.

<sup>616</sup> Ob. Cit., RODRIGUES, Luís Barbosa. **O Referendo Português a nível nacional**. Coimbra Editora. Coimbra: 1994, p. 64.

<sup>617</sup> Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. Coimbra Editora, Coimbra: 1998, p.88.

órgão ou poder) ou interorgânico (entre órgãos/poderes diferentes).

Em relação a conflitos intraorgânicos, ensina Luís Barbosa Rodrigues o procedimento previsto pela Constituição de Weimar, que previa “que uma lei cuja publicação houvesse sido adiada a pedido de um terço dos membros do Parlamento deveria ser submetida a referendo, caso um vigésimo dos eleitores o requeressem. Ao povo caberia assim, para além de iniciativa referendária verificados certos pressupostos, a decisão de um conflito entre a maioria e a minoria da Câmara”.<sup>618</sup>

Já interorganicamente, duas situações eram previstas para resolução através do mecanismo do referendo.<sup>619</sup>

Como já exposto, o período entre as duas grandes guerras foi caracterizado, dentre outros aspectos, pela crise do parlamentarismo, o qual vivia intensa instabilidade, que viria, inclusive, a facilitar a chegada ao poder de regimes totalitários como o nazista, apoiados sobre a necessidade popular de estabilidade governamental.<sup>620</sup>

Dentre as “disfuncionalidades” de que fala Urbano, encontra-se o fato de a crescente sociedade de massas tomar o parlamentarismo, à época, como meio de representação destinado unicamente aos interesses da burguesia e não da sociedade como um todo, tomada em suas mais diversas expressões sociais,

---

<sup>618</sup> Cfr. Ob. Cit., RODRIGUES, Luís Barbosa. **O Referendo Português a nível nacional**. Coimbra: Coimbra Editora. 1994, p. 64. A possibilidade de iniciativa referendaria popular, já era uma discussão presente em França, veja-se: GARNER, James W. **Le Referendum et L'initiative Populaire**. Annuaire de L'Institut international de Droit Public, Les Presses Universitaires de France Paris: 1930, ps. 302-308.

<sup>619</sup> “Quanto à primeira, a Constituição estatua que, caso o acordo entre as duas Câmaras sobre determinado diploma não fosse possível, o Presidente poderia levar a questão ao povo; se todavia numa segunda votação, o Reichstag confirmasse o texto por maioria de dois terços, o Presidente ficaria obrigado a, em alternativa, promulgar a lei ou submetê-la a referendo. Optando por esta última solução o Presidente deixava ao povo a resolução do litígio entre o ‘Reichstag’ e o ‘Reichstrat’. Quanto à segunda situação, o texto de Weimar previa ainda que perante uma lei aprovada pelas Câmaras e vetada pelo Presidente, este último poderia igualmente recorrer ao referendo, ao povo cabendo assim a arbitragem desse dissídio entre as Câmaras e o Presidente” Cfr. Ob. Cit., RODRIGUES, Luís Barbosa. **O Referendo Português a nível nacional**. Coimbra: Coimbra Editora. 1994, ps. 64-65.

<sup>620</sup> Nesse cenário, o referendo passa a ser visto de maneira diferente: “Até aí encarado essencialmente como um meio capaz de dar concretização ao princípio da soberania popular (visto portanto de um ponto de vista ideológico, filosófico), ele passa a ser concebido, nesta época, essencialmente como um meio técnico capaz de debelar os vícios e desvios de que padecia o parlamentarismo; funcionaria pois o referendo como um paliativo para as disfuncionalidades do parlamentarismo”. Cfr. Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, ps. 37-38.

a exemplo do vasto proletariado.

A necessidade de dar voz a essas massas origina o “período áureo” do referendo, passando a ser previsto em diversas constituições. Dentre elas, a de Weimar, criadora do referendo de arbitragem.

Este, por sua vez, sintetiza o pensamento aqui exposto. Se o parlamentarismo vivia intensa instabilidade, ocasionando a ausência de segurança governamental, o referendo de arbitragem serviria para “equilibrar a relação de poderes doravante consagrada em alguns textos constitucionais”.<sup>621</sup>

Em resumo, o papel da intervenção popular, nesse mecanismo, seria o de se trazer equilíbrio às relações entre os poderes estatais, ou mesmo daquelas existentes dentro de um único poder, contando com a atuação dos cidadãos para imprimir legitimidade ao deslinde da questão.

Posteriormente, seu objeto viria a ser exatamente a causa de seu abandono. Com efeito, o referendo de arbitragem foi “abandonado nos textos do pós-guerra, por se considerar que este tipo de instituto enfraquece a instituição parlamentar”.<sup>622</sup>

Por fim, observe-se que alguns autores incluem o chamado “referendo de destituição” (também conhecido como revocação popular, destituição popular ou recall) dentre os tipos de referendo.

Não obstante o fato de poder ser classificado como tal, preferimos estudá-lo, em virtude de suas especificidades, como categoria apartada das demais manifestações referendárias.

## 4.2 Obrigatoriedade

Segundo o critério da **obrigatoriedade**, o referendo é obrigatório quando um determinado texto legal (geralmente a Constituição, por ser, em regra, o diploma legal responsável pelo estabelecimento das condições formais

---

<sup>621</sup> Assim: “Em poucas palavras: se era imprescindível racionalizar o poder executivo, retirando-lhe algum protagonismo e peso político, era por outro lado necessário não deixar aos parlamentos um ilimitado campo de ação; uma vez que o controle dos parlamentos não poderia ser feito pelo executivo – ao tempo a cumprir como que uma pena por mau comportamento –, o destinatário natural dessa função de controle passava a ser o povo, deste modo incumbido de exercer um papel de árbitro nos conflitos intra-orgânicos”. Ibidem., p. 38.

<sup>622</sup> CARDOSO, Fernanda Lima Lopes. **Referendo: uma questão atual**. Publicações Dom Quixote, Lisboa: 1992, p. 30.

de validade de uma norma jurídica) exige, para o aperfeiçoamento de um ato, a consulta popular pela via referendária.

O oposto, portanto, é a **facultatividade**, quando a lei não obriga a consulta através de referendo para concretização de um ato, sendo o mesmo válido mesmo sem a anuência ou participação dos cidadãos na sua formulação, seja antes, durante ou depois de sua edição.

Atualmente, não obstante a existência de diversas democracias intituladas semidiretas – simplesmente por seus ordenamentos jurídicos preverem figuras participativas –, as mesmas, em regra, constituem simplesmente sistemas representativos, relegando a participação a segundo plano, geralmente convocada em casos excepcionais.

Assim, diante do predomínio da democracia indireta em nosso tempo (apesar do discurso em contrário), o mais comum, com certeza, é o predomínio da facultatividade do referendo em relação à criação das normas jurídicas.

#### 4.3 Iniciativa

Em relação à iniciativa são várias as figuras que podem desencadear o procedimento referendário, a depender do ordenamento jurídico. Genericamente, diz-se que essa iniciativa pode caber aos **governantes** (parlamento, governo, chefe de estado, etc), aos **governados**, ou mesmo ser **mista**, com a participação dos dois lados.

É interessante notar, contudo, dois pontos muito bem observados por Francis Hamon. O primeiro é que o autor do ato a ser referendado pode ser diferente do “iniciador” do procedimento.<sup>623</sup> O segundo é que, em combinação com o critério anteriormente visto, a depender da obrigatoriedade ou da facultatividade da consulta, o “iniciador” pode variar, podendo ou não ser o autor do ato.<sup>624</sup>

Assim, surgem múltiplas possibilidades de combinações com as quais

---

<sup>623</sup> Desta feita “Num referendo, é em princípio o povo o ator principal, pois o veredicto final depende de seu sufrágio. Mas antes que ele se pronuncie, há necessariamente outros protagonistas: de um lado, um (ou uns) que é a origem do texto submetido a consulta, designado como ‘autor do ato’; de outro, um (ou uns) que desencadeia o procedimento do referendo, designado como ‘iniciador’”. Cfr. Ob. Cit. HAMON, Francis. **Le référendun. Librairie générale de droit et de jurisprudence**, Paris: 1995, p.22.

<sup>624</sup> Nota-se “Quando o referendo é obrigatório, por força das coisas, o autor é ao

viram-se resumidas por Hamon, da seguinte forma: o autor do ato a passar pelo referendo pode ser o parlamento, o executivo ou uma fração dos cidadãos. Já quanto ao iniciador do procedimento, este poderá ser o parlamento, o executivo, a oposição parlamentar, uma fração dos cidadãos, um “corpo intermediário” (associações representativas, por exemplo) ou até mesmo várias autoridades.<sup>625</sup>

Em atenção às distorções ocorridas ao longo da história quando da utilização desse mecanismo, Urbano frisa a necessidade de evitar-se que a competência da convocação seja de um órgão não colegial.<sup>626</sup>

Em verdade, isso já ocorre em diversos ordenamentos, justamente como prevenção a desmandos e distorções políticas na concretização do mecanismo participativo, a exemplo de Portugal, em que há uma espécie de “iniciativa partilhada”,<sup>627</sup> onde a competência para convocação, mesmo sendo do presidente, depende de uma proposta parlamentar ou governamental.

Por motivos dessas combinações de possibilidades, tanto em razão da variedade de figuras autorizadas a dar início ao procedimento, a depender do ordenamento jurídico, quanto por conta das necessidades de proteção do instituto, evitando sua distorção, os modelos concretos “assumem frequentemente características mistas”,<sup>628</sup> com mais de uma figura atuando no campo da iniciativa.

Por fim, no que tange à iniciativa dos governados, é evidente, como atenta Maria Benedita Urbano, que deve haver um equilíbrio. Conceder aos cidadãos a possibilidade de desencadear o procedimento referendário significa autorizar uma parcela dos mesmos a requerer a utilização do instituto, daí advindo alguns problemas a serem enfrentados.

Se tal parcela for muito diminuta, corre-se o risco de a facilidade de mesmo tempo iniciador. E mesmo quando é facultativo, às vezes o autor do ato é quem toma a iniciativa de desencadear o procedimento. Mas não deixa de ser verdade que a elaboração do ato e o desencadeamento do referendo são duas operações distintas, e que muitas vezes elas são realizadas por autores diferentes”. *Ibidem*, 22.

<sup>625</sup> Cfr. Ob. Cit., HAMON, Francis. **Le référendun. Librairie générale de droit et de jurisprudence**, Paris: 1995, p. 23.

<sup>626</sup> Para “(...) em ordem a obstar a uma personalização das questões submetidas ao povo, ou a transformação das consultas populares em instrumentos de aclamação e de justificação de um poder pessoal, muitas vezes autoritário”. Cfr. Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 93.

<sup>627</sup> *Ibidem*, p.93.

<sup>628</sup> Cfr. Ob. Cit., RODRIGUES, Luís Barbosa. **O Referendo Português a nível nacional**. 1994, p. 38.



convocação do mecanismo propiciar a sua utilização muito acima do razoável, não raro com intenções escusas. Se é imposta, por outro lado, uma porcentagem muito grande de cidadãos para que se autorize o procedimento, tem-se verdadeiro empecilho à sua realização por convocação popular, tendo em vista a impossibilidade prática de viabilização da mesma.

Surgem, assim, argumentos contrários à iniciativa dos governados. Seja por conta do risco de haver uma enxurrada de proposições desnecessárias, seja pela possibilidade de manipulação das mesmas por grupos organizados, como os grupos de pressão ou associações com interesses privados acima dos gerais, favorecendo-se de propaganda para controle da opinião pública.

A experiência de países em que é permitida a iniciativa dos cidadãos, contudo, demonstra que tais argumentos possuem pouco respaldo.<sup>629</sup>

Tais casos apontam para um equilíbrio naturalmente alcançado em matéria de iniciativa referendária popular, tendo esses países alcançado um padrão de exigência de assinaturas razoavelmente inibidor de atividades desproporcionais, sinal de otimismo para a expansão da figura.

#### 4.4 Eficácia Jurídica

Ao falarmos em eficácia jurídica no âmbito do referendo, estamos nos referindo, precipuamente, à possibilidade de o mesmo ter caráter **vinculativo** (também chamado de **deliberativo**) ou somente **consultivo**.

Quando o referendo é **vinculativo**, a população é chamada a se manifestar sobre um determinado tema de maneira definitiva, ou seja, sua decisão deverá ser acatada e transformada em norma jurídica pelos representantes políticos.

Dessa forma, se o caráter é vinculativo, “os membros da comunidade

---

<sup>629</sup> Veja-se o exemplo que “(...) tanto na Suíça como na Itália, países em que é admitida a iniciativa referendária dos cidadãos, não se tem verificado uma afluência excessiva de pedidos e conseqüentes consultas; para além disso, pode evitar-se a multiplicidade de consultas aglomerando-as todas num ou dois dias (como acontece na Itália), ou elevando o número de pessoas necessárias para que o pedido seja válido; por outro lado, se os órgãos representativos tiverem uma atuação satisfatória, dificilmente algum grupo minoritário, sobretudo se tiver intenções puramente desestabilizadoras ou demagógicas, conseguirá recolher o número de assinaturas necessário para dar início a uma consulta”. Cfr. Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 94.

tomam uma decisão juridicamente obrigatória para os órgãos representativos”.<sup>630</sup>

Assim, quando os cidadãos expressam seus interesses por meio desse tipo de consulta, os representantes “terão de respeitá-los, dando-lhes concretização”.<sup>631</sup>

Observe-se que essa vinculação pode se dar de maneiras diversas. Especialmente se considerarmos que estamos falando, neste capítulo, tanto sobre referendo quanto sobre plebiscito (no caso dos países que os diferenciam com base em regras jurídico-formais), é notável que a população pode exprimir suas vontades tanto de maneira mais ou menos limitada pelos representantes, quanto de maneira livre, sobre as chamadas “matérias em tese”.

Em outras palavras, os governados podem ser chamados a votar sobre um texto já pronto (esteja ou não em vigor), ratificando ou revogando-o, ou sobre uma determinada ideia, exprimindo sua vontade e vinculando os representantes, que terão de proceder à “produção do ato jurídico correspondente”,<sup>632</sup> nos termos daquilo que foi aprovado pelos cidadãos.

Já no caso do referendo **consultivo**, os cidadãos se manifestam sobre uma questão ou ato público sem vincular os representantes, apenas expressando sua opinião e interesses, o que “não garante, necessariamente, nenhuma deliberação das autoridades no sentido de acatar a manifestação popular”.<sup>633</sup>

Como ensina Soares, “A competência para decidir definitivamente sobre o projeto é do Congresso, mas ele prefere abrir mão do exame de algum ponto, que é levado ao povo, garantindo para si o exame definitivo para depois da votação popular”.<sup>634</sup>

Por essas razões, diz-se que o povo está simplesmente a exprimir uma opinião, um determinado juízo sobre a questão proposta à consulta popular.

---

<sup>630</sup> Cfr. Ob. Cit., RODRIGUES, Luís Barbosa. **O Referendo Português a nível nacional**. Coimbra Editora. Coimbra: 1994, p. 39.

<sup>631</sup> Cfr. Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 90.

<sup>632</sup> Ibidem, p.90.

<sup>633</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania ativa**. Editor Atica. São Paulo: 1991, p. 134.

<sup>634</sup> SOARES, Marcos Antonio Striquer. **O Plebiscito, o Referendo e o Exercício do Poder**. Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, Editor: Celso Bastos. São Paulo: 1998, p. 81.

Para alguns doutrinadores, essa opinião terá, juridicamente, “o valor de um parecer”.<sup>635</sup>

Assim, figura a população, nesse caso, como um ajudante, um conselheiro dos órgãos de representação. *En passant*, “(...) o povo não atua lado a lado com os seus representantes (maxime como co-legislador), mas como um mero auxiliar”.<sup>636</sup>

Dessa forma, a grande objeção que se faz frente ao referendo meramente consultivo é a contradição inevitável que o mesmo carrega. Conforme reflexão de Jorge Miranda, como pode “o povo – titular da soberania – aparecer reduzido a aconselhar órgãos políticos com titulares escolhidos pelo mesmo povo”?<sup>637</sup>

Com efeito, qual o sentido jurídico, político e ideológico por trás da ficção da soberania popular se a mesma população “soberana” é reduzida, frequentemente, mesmo em caso de “participação popular”, a, no máximo, um conselheiro governamental?<sup>638</sup>

Não à toa há autores que defendem a necessidade de o referendo ser sempre vinculativo, a exemplo de Maria Victoria de Mesquita Benevides que acredita como razoável: “(...) estabelecer que os referendos devem ter sempre, caráter vinculante”.<sup>639</sup>

Há também, por outro lado, os que defendem a extinção de tal modalidade referendária, tendo em vista que toda consulta dessa estirpe origina custos altos para o Estado, pelo que seria mais eficiente, em tese, colher a opinião da população através de sondagens.<sup>640</sup>

Contudo, é evidente a distância política entre as duas medidas –

---

<sup>635</sup> Ob. Cit. RODRIGUES, Luís Barbosa. **O Referendo Português a nível nacional**. 1994, p.169

<sup>636</sup> Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 90.

<sup>637</sup> MIRANDA, Jorge. **Referendo**. Polis, POLIS Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado: Antropologia, Direito, Economia, Ciência Política, vol. 5, 1987, p. 120.

<sup>638</sup> Por essas razões, Urbano anota: “(...) a introdução deste tipo de referendo, se não for acompanhada de qualquer outra consulta de caráter deliberativo, não tem potencialidades para modificar a democracia representativa, nem de afetar, por exemplo, o funcionamento do regime parlamentar”. Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 91.

<sup>639</sup> Ob. Cit., BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania ativa**. 1991, p.135.

<sup>640</sup> “Em virtude do caráter não deliberativo da decisão popular em tais casos – em conjugação com a argumentação dos elevados custos inerentes a uma consulta popular –, põe-se frequentemente em causa a necessidade e a utilidade deste tipo de consultas, que umas

referendo consultivo e sondagem de opinião –, não havendo qualquer motivo para imaginar que haveria correspondência entre seus resultados.<sup>641</sup>

Além dos argumentos esgrimidos por Maria Benedita Urbano, são de levar também em consideração que sondagens de opinião não são capazes de gerar a mesma movimentação em torno de um tema como os referendos.

Com efeito, referendos, ainda que consultivos, são em regra cercados de debates, propagandas, reforços ideológicos e movimentações políticas de todos os lados, proporcionando muito maior envolvimento e reflexão sobre os temas tratados do que meras sondagens.

Ademais, os resultados obtidos com cada uma dessas consultas “(...) podem não coincidir (isto vale evidentemente para todo o tipo de referendos, tendo-se a experiência histórica comparada encarregado de demonstrar esta afirmação)”.<sup>642</sup>

E as razões para essa não equivalência de resultados é evidente, tendo em vista os argumentos apresentados: as diferenças de envolvimento, de discussões, de reflexões e de posicionamento (considerando o caráter mais “solene” do instituto do referendo) originam distâncias entre as duas medidas.

Além disso, é preciso ter em conta que “mesmo nos países onde o referendo é meramente consultivo, o Parlamento pode se sentir moral e politicamente comprometido com o resultado das consultas”.<sup>643</sup>

Com efeito, ainda que haja a possibilidade jurídica de os representantes fazerem prevalecer medidas diversas da opinião expressa pelos cidadãos consultados, “parece difícil e pouco crível que os órgãos do Estado não respeitem a vontade do povo, mesmo quando ela não é a priori dotada de

---

comuns sondagens de opinião, bastante mais em conta, poderiam perfeitamente substituir”. Cfr. Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 91.

<sup>641</sup> A esse respeito, Maria Benedita Urbano leciona com maestria: “(...) não nos é lícito, porém, pretender estabelecer uma equivalência total entre um referendo consultivo e uma sondagem de opinião. Antes de tudo, 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. Difícilmente, por outro lado, uma sondagem de opinião logrará a mesma credibilidade de um referendo, mesmo que de caráter meramente consultivo”. *Ibidem*, p. 91.

<sup>642</sup> *Ibidem*, p. 91.

<sup>643</sup> Ob. Cit., BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania ativa**. 1991, p.136.

qualquer força jurídica”.<sup>644</sup>

Até mesmo porque “a energia própria do sufrágio universal impediria os representantes do povo de ir contra a vontade clara e solenemente expressa pelo corpo eleitoral”.<sup>645</sup>

De fato, é isso que, em regra, acaba acontecendo. Por essa razão, Urbano anota que “o caráter consultivo dos resultados referendários é mais aparente que real”.<sup>646</sup>

A distinção, portanto, acaba por fazer pouco sentido prático, posto que, não obstante a inexistência de uma vinculação jurídica no caso do referendo consultivo, há, por outro lado, verdadeira “vinculação política”.

Com isso, tem-se que o referendo consultivo acaba por ter maior relação com o caráter obrigatório ou facultativo do referendo. Como frisa Benevides, “em vários países, o caráter vinculante ou consultivo está estreitamente ligado aos referendos obrigatórios ou facultativos. É evidente que, no caso dos obrigatórios, o resultado certamente compromete uma decisão governamental”.<sup>647</sup>

O referendo consultivo termina por ser, então, uma alternativa dos representantes, a fim de orientar e apoiar decisões políticas relevantes (e muitas vezes polêmicas) que não dependem de referendo obrigatório, sendo apenas conveniente “sentir” o posicionamento popular de maneira mais solene e definitiva.

É necessário alertar, nesse caso, para a não utilização do mecanismo

---

<sup>644</sup> Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 91.

<sup>645</sup> Ob. Cit., RODRIGUES, Luís Barbosa. **O Referendo Português a nível nacional**. 1994, ps.30-40.

<sup>646</sup> Cfr. Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 91. Vide, a respeito, o que frisa Fernanda Cardoso: “Na verdade, um referendo consultivo, sejam quais forem os autores da iniciativa, tem efeitos que acabam por ‘vincular’ o Governo ou o Parlamento. Perante indicações políticas, resultantes de uma consulta referendária, divergentes das posições assumidas anteriormente pelo Legislativo, ou, sobretudo, pelo Executivo, há, obviamente, duas hipóteses: aquelas posições são inflectidas tendo em conta as indicações populares, ou mantêm-se, ignorando a consulta. No primeiro caso a influência do referendo é clara; no segundo, o Governo ou o Parlamento permanecem, mas ficam extremamente fragilizados pela ausência de suporte popular às suas políticas e a hipótese de alteração do quadro político adquire consistência. A distinção entre os dois tipos de referendo esbate-se, pois, quando se têm em conta as suas consequências reais”. Cfr. Ob. Cit. CARDOSO, Fernanda Lima Lopes. **Referendo: uma questão atual**. 1992, ps. 32-33.

<sup>647</sup> Ob. Cit., BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania ativa**. 1991, p.134.

de maneira a justificar populismos, totalitarismos (como a experiência francesa – especialmente bonapartista – demonstrou) ou desmandos baseados na “ditadura da maioria” (frequentemente incapaz de enxergar o valor e a legitimidade das demandas de grupos minoritários).

#### 4.5 Momento da Consulta

A intervenção dos cidadãos na formação do ato objeto de referendo pode se dar antes ou depois deste já ter-se concluído. Se a consulta for anterior à conclusão do procedimento (antes da entrada em vigor da lei), tem-se o referendo **preventivo**. Mas, se a consulta acontece em momento posterior (quando já vigente a lei), tem-se o denominado referendo **sucessivo ou superveniente**.<sup>648</sup>

Assim, no caso do referendo preventivo, é forçoso notar que a consulta pode ser anterior até mesmo às discussões entre os representantes legais (anterior à iniciativa de lei) ou após a iniciativa de lei, mas antes que a mesma esteja apta a produzir efeitos. Luís Barbosa Rodrigues distingue, assim, referendo prévio de referendo final.

Não por isso, ao finalizar a distinção sobre ambos institutos, Luís Barbosa Rodrigues refere-se ao referendo sucessivo ou superveniente, dizendo que este somente ocorrerá quando os atos a que se reporta o referendo “se encontrarem já a produzir efeitos plenamente, dirigindo-se a votação, diretamente e sem mediação de qualquer outro ato, à sua suspensão, alteração ou revogação”.<sup>649</sup>

Assim, têm-se três momentos a serem distinguidos: 1) antes de qualquer deliberação (referendo preventivo prévio); 2) durante ou após as deliberações, mas antes da produção de qualquer efeito pela norma jurídica (referendo preventivo final); 3) após a norma já se encontrar produzindo efeitos

<sup>648</sup> Sobre o referendo preventivo, anota Maria Benedita Urbano: “A realização de um referendo preventivo tem lugar antes ou independentemente de qualquer procedimento decisional público, ou tendo lugar durante esse processo, ocorre em todo o caso antes de finalizado o dito procedimento de feitura do ato, e geralmente após a aprovação respectiva”. Cfr. Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 96.

<sup>649</sup> Ob. Cit. RODRIGUES, Luís Barbosa. **O Referendo Português a nível nacional**. 1994, p.38.

(referendo sucessivo ou superveniente). O momento da consulta, em determinados ordenamentos, chega a ter tamanha importância a ponto de servir como critério de distinção entre figuras participativas. No Brasil, por exemplo, são diversos os autores que diferenciam os dois institutos com base nesse critério, pelo que seria o referendo utilizado supervenientemente e o plebiscito preventivamente.

#### 4.6 Âmbito Territorial

O último critério de classificação dos referendos reside simplesmente no âmbito territorial da consulta. Pode-se falar, assim, em referendo nacional, territorial, regional, e local.

Referendos **nacionais** (ou federais, no caso de Estados federados), por óbvio, são aqueles que envolvem toda uma nação, ainda que a questão debatida diga respeito especificamente a um espaço geográfico limitado, como o de algumas regiões do país.

Os referendos territorial e regional, apesar de similares, devem ser diferenciados. O referendo **regional** tem por objeto questões de interesse regional, podendo essas questões ter caráter geográfico ou não. O que importa, aqui, é que o interesse é essencialmente da população de uma determinada região, ou seja, o interesse é regional.<sup>650</sup>

Já o referendo **territorial** é aquele destinado a efetuar modificações territoriais, sendo apenas uma porção da população do país (em geral a população interessada) convocada a se manifestar sobre a alteração. Aqui, o interesse é nacional, e não apenas da população que se manifestará (apesar de ser esta quem vai decidir o impasse).

Assim, em síntese, o referendo regional pode se referir a qualquer tipo de questão, e os interesses discutidos são regionais. O territorial é de interesse nacional, destinando-se a uma modificação territorial (alteração do território de uma ou mais regiões, por exemplo), mas apenas uma fração da população nacional (aquela diretamente afetada pela modificação, geralmente a residente

---

<sup>650</sup> Sobre a ótica e realidade portuguesa ver a questão dos referendos regionais. Cfr. Ob. Cit., FILIPE, António. **O Referendo na Experiência Constitucional Portuguesa**. Teses de doutoramento, Almedina, Coimbra: 2016, ps. 364-377.

nos locais afetados) se manifestará.

Tal diferença, como demonstra Urbano, termina por acarretar sensíveis modificações no procedimento referendário.<sup>651</sup>

Por fim, o referendo **local** incide basicamente sobre questões de interesse de uma população bem determinada (de um município, por exemplo),<sup>652</sup> usualmente reduzida, se comparada com a população nacional.<sup>653</sup>

Nesse caso, obviamente, as consultas devem se restringir aos interesses daquela localidade e muitas vezes percebem-se identificados com os chamados referendos administrativos já anteriormente referidos. Isso porque interessa, para essas pessoas, votar, através de referendo, sobre questões que dizem respeito diretamente a seu dia a dia.

Frise-se que a utilização indevida de um referendo local, atribuindo-lhe matérias de interesse nacional, territorial ou regional, pode levar até mesmo à declaração de nulidade da consulta, tendo em vista a evidente invasão de “competências” e desconsideração dos princípios de divisão tipológica dos institutos apresentados.

Maria Benevides, ao discorrer sobre o tema, esclarece tais diferenciações delimitando claramente o âmbito de incidência dos referendos locais, daqueles considerados como nacionais, avaliando, por isso, a zona limítrofe e de competência do que se poderá discutir dentro de cada uma dessas figuras especificadamente.<sup>654</sup>

Contudo, ainda que postos alguns limites definitórios, vê-se uma

---

<sup>651</sup> Veja-se então: “O interesse nacional – o critério que separa estes dois referendos – é em geral traduzido em diferenças formais, quais sejam, por exemplo, o fato de o referendo territorial dever ser requerido por um órgão representativo nacional, enquanto que o referendo regional é requerido por entes próprios da Região, ou o fato de os resultados do referendo territorial (as eventuais alterações territoriais) terem de ser entendidos numa lei nacional, constitucional ou ordinária, etc”. Cfr. Ob. Cit., URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 95.

<sup>652</sup> Sobre a existência e constitucionalização deste instituto no atual texto constitucional português ver: Ob. Cit., FILIPE, António. **O Referendo na Experiência Constitucional Portuguesa**. Teses de doutoramento, Almedina, Coimbra: 2016, p. 329 e ss.

<sup>653</sup> Sobre o referendo local, aplicabilidade e constitucionalização no ordenamento jurídico português, veja-se: PINTO, Ricardo Leite. **Referendo Local e Descentralização Política**. Estudos Políticos e Sociais. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Vol: XII – N<sup>os</sup> 3-4, Lisboa: 1984, ps. 128-ss.

<sup>654</sup> “No plano local (municipal, comunal) não teria sentido realizar-se referendo/plebiscito sobre temas da ‘grande política nacional’ – como política nuclear, papel das Forças armadas ou objetivos de um plano econômico –, assim como sobre questões de direitos humanos. Em 1958, por exemplo, a Corte Constitucional da Alemanha Ocidental declarou nulas as consultas populares realizadas nas cidades de Hamburgo e Bremen, sobre armamento



relação intensa entre referendo local e descentralização, na medida em que a promoção de um maior número de consultas a esse respeito fatalmente conduziria a uma “delegação” de poderes decisórios a toda a população interessada, geralmente já bastante preocupada e envolvida com as questões que permeiam seu cotidiano.

Tal conclusão é de fácil constatação, tendo em vista as matérias geralmente destinadas a consultas locais – trânsito, finanças municipais, datas relevantes para a população local, etc.

Para finalização do estudo do referendo, portanto, cumpre apenas abordar a questão dos limites à sua realização. Tema do próximo ponto a ser abordado.

## 5 – LIMITES

Ainda que o escopo desta obra seja não apenas o estudo, mas também a promoção dos mecanismos participativos, a fim de conferir maior legitimidade e estimular o desenvolvimento da cidadania ativa, tal preocupação não escapa a determinados controles.

Deste modo, pode-se levantar a tese de que todo mecanismo participativo está aparado por limites à sua realização. Tais limites podem ser de naturezas diversas – materiais, temporais, etc – e geralmente variam a depender do ordenamento jurídico.

O importante é ter em conta que os limites impostos a um referendo geralmente objetivam, em verdade, proteger não apenas o ordenamento jurídico em que se encontra inserido e a estrutura política subjacente, mas também o próprio instituto, sob pena de sua utilização ser distorcida.

Levando em conta que cada país costuma definir limites variados para as consultas referendárias, bem como se considerando os traumas, experiências nuclear e construção de bases no território nacional – questões consideradas de ‘defesa nacional’ e, portanto, incluídas na competência federal. Já no plano nacional, não caberia, é claro, a realização de consultas sobre trânsito urbano, obras públicas municipais, ou compra de equipamentos, construção reforma e ampliação de imóveis urbanos – que são temas usuais, por exemplo, nos referendos municipais nos Estados Unidos e nos cantões suíços. Nestes últimos, são realizados referendos facultativos sobre portarias e atos administrativos relativos a vários assuntos, mas obrigatoriamente sobre qualquer despesa nova não vinculada a projetos já aprovados”. Cfr. Ob. Cit., BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania ativa**. 1991, p. 139.

e sucessos particulares adstritas por cada nação, não se objetivará, aqui, uma análise de normas, mas de categorias, ou seja, quais os tipos de limites mais frequentemente estabelecidos.

Com efeito, frequentemente a doutrina refere-se a quatro tipos de limites básicos: materiais, temporais, circunstanciais e aqueles referentes à elaboração das questões submetidas a apreciação popular.

## 5.1 Limites Materiais

Limites materiais ou substantivos são aqueles que impedem a realização de referendos que se referiram a determinadas normas, atos ou questões. Aproximam-se, nesse sentido, das “cláusulas pétreas” (regras constitucionais que não podem ser abolidas sob qualquer hipótese) contidas em inúmeras constituições.

Cada regramento jurídico pode estabelecer, dessa forma: nenhum, alguns ou diversos limites desse tipo. A constituição portuguesa, por exemplo, veda referendos sobre questões administrativas, políticas *strictu sensu*, dentre outras matérias.

A questão mais relevante acerca de tais limites, sem dúvida, é a que diz respeito aos chamados limites constitucionais. Não são poucas as constituições que proíbem qualquer alteração constitucional efetuada por meio de referendo, tema que merece apreciação especial.

### 5.1.1 Alterações constitucionais

O tema da soberania popular e o dogma de que todo poder emana do povo parecem presentes em praticamente todos os países que se declaram democráticos na sociedade ocidental.

Dessa filosofia decorre a ideia de que somente aqueles eleitos pelo povo, ou seja, aqueles a quem foi dado o privilégio de exercer o poder emanado da população, podem estabelecer regras de caráter geral, como as leis, e, acima de tudo, alterar determinados dispositivos do mais alto diploma legal de um país

– a lei constitucional.<sup>655</sup>

Não obstante, como dito, não é raro que se encontrem países que proíbem qualquer alteração constitucional efetuada por meio de referendo. Brasil e Portugal<sup>656</sup> são exemplos desse quadro. Ao comentar a situação atinente à ordem jurídica portuguesa.<sup>657</sup>

De fato, não se visualiza qualquer razão suficientemente convincente para ver no povo a origem de todo o poder e, ao mesmo tempo, negar-lhe a possibilidade de influenciar diretamente sobre a criação e alteração das normas mais substancialmente relevantes de um Estado de Direito.

Vê-se aqui, mais uma vez, a expressão das críticas que anteriormente foram expostas ao regime representativo. Mais do que uma ficção política, como o classificou Kelsen, as regras jurídicas oriundas do sistema representativo, não raro, excluem o povo de participações fundamentais para o Estado de Direito, limitando a definição das normas básicas do Estado a um pequeno grupo tido quase como “iluminado”.

Se, tendo em vista as ideias políticas que baseiam o Estado de Direito ocidental, não se visualiza qualquer razão para negativa de influência popular sobre regramentos constitucionais, na prática, por outro lado, são diversos os motivos para tal “desconfiança” (ou desinteresse).

Maria Benevides ressalta, nesse mesmo plano, a hostilidade que os partidos, historicamente, costumam manifestar contra a participação popular.

---

<sup>655</sup> Nos Estados Unidos da América já se discutiu a possibilidade de alterações constitucionais, mais complexas do que uma simples revisão, serem realizadas por meio de referendos. Ler Ob. Cit., BRITO, Miguel Nogueira de. **A Constituição Constituinte, Ensaio sobre o poder de revisão da Constituição**. 2000, p.128.

<sup>656</sup> Veja-se: “A verdade é que a revisão da Constituição está sujeita a limites apertados, mostrando-se o regime sobre a matéria apenas facilitado (neste ponto em particular porventura excessivamente) quanto à definição da competência temporal do Parlamento para desencadear o processo de revisão.” Cfr. BRITO, Miguel Nogueira de. **A atual ordem constitucional? Prolegómenos a uma Distopia Fundamental**. Direito e Justiça, Estudos dedicados ao Professor Doutor Bernardo da Gama Lobo Xavier, Volume II, Universidade Católica Editora, Lisboa: 2015, p. 603.

<sup>657</sup> Na qual “esta atitude é demonstrativa da má vontade do legislador constituinte em relação à instituição referendaria, tendo-se limitado a consagrar aquele tipo de referendo que não põe em causa, ou que afeta em menor escala, o sistema representativo; não se preocupou o legislador em, pelo contrário, consagrar aquele que é porventura o referendo por excelência, aquele que permite a mais significativa participação dos cidadãos na vida política e, mais do que isso, lhes permite decidir os seus aspectos fundamentais (organização política e econômica, enumeração do catálogo de direitos fundamentais, etc)”. Cfr. Ob. Cit. URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 189.

São inúmeros os membros de uma “elite política partidária” que visualizam nos mecanismos participativos – inclusive no referendo – um atentado contra as instituições representativas, potencialmente ocasionadores de um “esvaziamento” das funções do Poder Legislativo.

Aliás, nos períodos de menor participação dos cidadãos, a exemplo do entre guerras (quando, como já visto, houve intensa posituação dos institutos participativos, mas baixíssima utilização dos mesmos), “o processo de poder se converteu no monopólio das oligarquias dos partidos que dominam o governo e o Parlamento”.<sup>658</sup>

O risco de quebra desse monopólio (altamente perigoso para as instituições democráticas) deu origem às críticas por parte da elite política que, geralmente, se concentram sobre a incapacidade do povo para decidir sobre as regras que ele mesmo seguirá.

Tais argumentos, por sua vez, não são novos. Montesquieu, séculos atrás, já discorria sobre a suposta “incapacidade” dos cidadãos para decidir sobre questões políticas. Por outro lado, de maneira bastante contraditória, diz ser o povo “admirável” para escolher seus representantes.<sup>659</sup>

Ora, o que distingue o representante do representado? Se, em tese, qualquer membro do povo pode vir a se tornar um parlamentar, onde reside o diferencial? Mais ainda: se o próprio povo, em sua maioria (maioria vista como ignorante pelos argumentos aqui expostos) decide sobre quem deve representá-lo, por que presumir que essa decisão é acertada?

Se o povo não tem capacidade ou discernimento para entender e decidir sobre o que é relevante politicamente, como pode ser capaz de avaliar se seus representantes decidiram, decidem ou decidirão corretamente? Castoriadis é enfático ao rechaçar tais argumentos.<sup>660</sup>

Logo, o que sustenta os limites materiais referentes a alterações

---

<sup>658</sup> LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la Constituicion**. (Trad. de Alfredo Gallego Anabiarte), Ariel, Barcelona: 1965, p. 331.

<sup>659</sup> “O povo é admirável para escolher aqueles a quem deve confiar parte de sua autoridade. (...) Entretanto, saberá o povo dirigir um negócio, conhecer os lugares, as ocasiões, os momentos e aproveitá-los? Não: não saberá. (...) A grande vantagem dos representantes é que são capazes de discutir os negócios públicos. O povo não é, de modo algum, capaz disso, fato que constitui um dos grandes inconvenientes da democracia. (...) Ele – o povo – só deve participar do governo para escolher seus representantes, procedimento para o qual é bastante capaz”. Ob. Cit., MONTESQUIEU, De . **l’Esprit des Loix**. 1995, ps. 99-100.

<sup>660</sup> Discorrendo que “A idéia dominante de que existem ‘especialistas’ em política, isto é, especialistas do universal e técnicos da totalidade, faz troça da idéia de democracia: o

constitucionais nos referendos de certos países é, tão somente, a “má vontade” referida por Urbano, e o elitismo e medo de perda de poder tão duramente criticados por Castoriadis, como citado.

A participação política, nesses locais, é geralmente vista como uma exceção, raramente permitida, e vista principalmente com olhos desconfiados. Como diz Maria Victoria de Mesquita Benevides, “aqueles países que não possuem tradição de incorporar o povo ao processo decisório – mas incluem o referendo em suas constituições – tendem a reforçar o aspecto ‘excepcional’ e ‘solene’ da consulta”.<sup>661</sup>

Nesses casos, a consulta seria limitada ao exclusivamente “fundamental”. A definição de quais situações “excepcionais” são passíveis de intervenção popular, por outro lado, mostra-se bastante escorregadia. Aliás, o que um país define como “excepcional”, pode ser absolutamente corriqueiro para outro.<sup>662</sup>

Maria Benevides, em largo estudo sobre o tema, cita o caso paradigmático dos direitos e garantias fundamentais, ao mesmo tempo consideradas como possivelmente inclusas e excluídas do âmbito da participação dos cidadãos no momento decisório.<sup>663</sup>

Por todo o exposto, é evidente o despropósito na existência de limites a alterações constitucionais no referendo. Independentemente da posituação de tais limites, verifica-se evidente contradição entre os mesmos e o tão difundido

poder dos políticos é a justificada ‘perícia’ que eles sozinhos possuiriam – e o, por definição, inábil populacho, é chamado periodicamente para julgar estes ‘peritos’ (...) Não existem, nem podem existir, ‘especialistas’ em assuntos políticos. Perícia – ou ‘sabedoria’ política – pertence à comunidade política; pois perícia, techné, no sentido estrito, está sempre relacionada a uma ocupação específica e ‘técnica’, e é, obviamente, reconhecida em seu próprio campo. Portanto, diz Platão no Protágoras, os atenienses escutarão os técnicos quando for discutida a construção adequada de muros ou navios, mas escutarão qualquer um quando se tratar de questões de política”. Cfr. CASTORIADIS, Cornelius. **A pólis grega e a criação da democracia**. Filosofia Política 3, L&PM/Unicamp/UFRGS, Rio Grande do Sul: 1986. p. 72.

<sup>661</sup> Ob. Cit., BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania ativa**. 1991, p.136.

<sup>662</sup> Razão pela qual “Mesmo nos países com certo êxito nas experiências de democracia semidireta, a questão é controversa. Uma dada questão, obrigatoriamente objeto de consulta popular em determinado país, pode ser justamente a excluída em outro. A Itália, por exemplo, exclui da possibilidade de referendo questões financeiras, as quais, pelo contrário, exigem ratificação popular em certos cantões da Suíça e em certos Estados americanos. Aliás, nestes últimos países, a célebre reivindicação ‘no taxation without representation’ estendeu-se para a manifestação popular direta”. Ibidem, 1991, p. 137.

<sup>663</sup> Veja-se: “Um caso interessante de exclusão/inclusão é o que envolve as garantias das liberdades fundamentais: há os que as excluem de referendos por considerá-las importantes demais para serem ‘vítimas das emoções populares’ e os que as incluem justamente por serem tão importantes que exigem a proteção e a vigilância do povo!”. Ibidem, 1991, p. 138.

princípio da soberania popular.<sup>664</sup>

Assim, da mesma forma como ocorre com o poder dos representantes, as decisões populares também admitem restrições – e, em verdade, necessitam delas –, a exemplo das “cláusulas pétreas” anteriormente referidas.

Não cabe, contudo, diferenciar o poder dos representantes e dos representados, atribuindo aos primeiros “capacidades” maiores do que se atribuem àqueles que os dotaram de poderes decisórios.

Nesse sentido, os limites às alterações constitucionais por meio de referendo figuram como verdadeiros obstáculos à efetivação da ampla participação popular, a ser desenvolvida em todos os âmbitos possíveis, equiparando-se o poder dos representantes e dos representados.

## 5.2 Limites Temporais

Limites temporais dizem respeito às determinadas épocas em que não se pode haver consulta referendária. Cada país estabelece, constitucional ou infraconstitucionalmente, os períodos dentro dos quais é ou não é permitida a consulta referendária.<sup>665</sup>

Em Portugal, exemplos significativos de restrições temporais são as regras que proíbem a prática de qualquer ato relativo à convocação ou à realização de um referendo entre as datas de convocação e realização de eleições nem nos três meses posteriores à realização de uma outra consulta referendária.

Em verdade, os limites temporais são estabelecidos com o objetivo de evitar uma “confusão”, “a repercutir-se numa eventual distorção dos

---

<sup>664</sup> Assim “Se se admite que a soberania – poder de decisão, em última instância – pertence ao povo, não faz sentido retirar-lhe a competência para tomar decisões definitivas sobre algum assunto. A propósito, Pierre Birbaum lembra que não deve haver limitações sobre o objeto das consultas populares, pois o povo ou é soberano, ou não o é; o poder constituído não pode considerar o povo ora soberano como ‘constituente’, ora submisso como legislador. (...) se o regime político foi estabelecido em nome do povo soberano, quem pode privá-lo de exercer o direito de decidir sobre tais ou quais questões?”. Ibidem, 1991, p. 140.

<sup>665</sup> Benevides exemplifica, utilizando o caso italiano: “Na Itália, é o presidente da República que fixa, por decreto do Conselho dos Ministros, uma data que será sempre um domingo entre 15 de abril e 15 de junho. Proíbe-se o pedido de referendo no último ano de cada legislatura e nos seis meses seguintes à convocação do eleitorado. (...) Ainda na Itália, proíbe-se acumular duas votações, separando-se a eleitoral da referendária”. Ib. Idem, 1991, p. 170.

resultados”,<sup>666</sup> causada, por exemplo, por eleições realizadas proximamente.

Todavia, tais limites não podem ser flexíveis a ponto de tumultuar e influenciar negativamente outros procedimentos importantes para o desenvolvimento político local, mas também não admitem rigidez que impeça, na prática, a realização dos referendos.

Alguns Estados impõe dificuldade tamanha ao procedimento referendário que sequer conseguem realizá-lo habilmente, prejudicando até mesmo consultas de caráter obrigatório.

Assim, pode-se ser válida a preocupação com o argumento da “confusão” já exposto, também é válida a preocupação com a economia e o favorecimento da adesão ao procedimento quando, por exemplo, o referendo é realizado ao mesmo tempo que as eleições.

Exemplo dessa praticidade é o que ocorre em estados americanos, sabedores de tais conveniências: “(...) nos Estados Unidos, fazem-se consultas múltiplas, no mesmo dia de eleições, para ‘não sobrecarregar o eleitor’ (nas eleições presidenciais de novembro de 1988, por exemplo, o eleitor da Califórnia, além de votar em seus candidatos, poderia se pronunciar sobre 9 ‘bond acts’, 8 emendas constitucionais e 12 iniciativas para emendas constitucionais e legislativas, no âmbito do Estado)”.<sup>667</sup>

Por esse motivo, Maria Benedita Urbano chama atenção para os benefícios da realização simultânea de eleições e referendos, propondo uma revisão das regras dos limites temporais em Portugal.

A autora elenca vantagens que passam pela economia (monetária e temporal, condensando-se as consultas), pelo critério pessoal (evitando diversas mobilizações do eleitorado), pela adesão (visto que já há uma consolidação da ida às urnas quando das eleições para cargos dos órgãos de soberania, no caso dos países em que o voto é facultativo) e pela diminuição do desgaste, fator responsável por alto abstencionismo.<sup>668</sup>

Por óbvio, todas essas soluções devem ser testadas concretamente,

---

<sup>666</sup> Ob. Cit. URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 213.

<sup>667</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania ativa**. Editor Atica. São Paulo: 1991, p. 171.

<sup>668</sup> URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, ps. 213-214.

principalmente levando em conta que o cenário político e a tradição de cada país têm influência decisiva sobre o desenvolvimento da consulta.

Apenas a experiência particular de cada país permite verificar acertadamente quais os momentos mais e menos viáveis para a realização dessas consultas. As únicas observações a serem feitas, portanto, residem justamente na viabilização das consultas e da promoção da participação, como exposto.

### 5.3 Limites Circunstanciais

Em regra, os ordenamentos jurídicos proíbem que, em determinadas circunstâncias, sejam realizadas consultas referendárias. Exemplos dessas circunstâncias especiais são, sem dúvida, os estados de sítio, de calamidade, de intervenção e de emergência.

Obviamente, não são necessariamente essas as únicas exceções circunstanciais à consulta por meio de referendo, mas são, indubitavelmente, exemplos dos mais claros e geralmente positivados.

Nessas circunstâncias, em geral, o que está em jogo é a própria sobrevivência do Estado de Direito, ou mesmo do próprio Estado, além da segurança e da integridade dos cidadãos.

A ocorrência desses fatos coloca em jogo, dessa forma, não apenas a possibilidade de julgamentos políticos suficientemente imparciais da população, mas também a adesão dos cidadãos à consulta em vigor.

Como frisa Maria Benedita Urbano, “a palavra de ordem nestas situações é a reposição a todo o custo da situação de normalidade constitucional, sendo certo que não será o momento mais oportuno para a realização de um referendo”.<sup>669</sup>

Ademais, como lembra a autora, nesses momentos, também é possível a suspensão de determinados direitos fundamentais.<sup>670</sup>

Conquanto tenha a autora razão no caso de delimitações

---

<sup>669</sup> Ibidem, p. 210.

<sup>670</sup> “(...) nomeadamente direitos de participação política como a liberdade de manifestação, de reunião, de imprensa, etc – pelo que, como é bom de ver, a realização de um referendo ficaria bastante (se não de todo) comprometida, sobretudo pela amputação quase certa da campanha referendária, elemento essencial e indispensável destas consultas”. Ob. Cit. URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 210. Sobre o tema, Benevides faz as seguintes



circunstanciais abstratas (não definidas juridicamente, a exemplo do termo 'crise', utilizado de maneira genérica), é notável que as circunstâncias das quais geralmente se afastam as consultas referendárias costumam ter critérios de decretação muito bem definidos, a exemplo dos estados de sítio, de calamidade, de intervenção e de emergência citados.

Nesses casos, entretanto, é de bom alvitre, sem dúvida, a suspensão da convocação e realização do referendo, sob pena de o mesmo ser afetado imoderadamente por fatores excepcionais.

Ademais, como frisa Maria Benedita Urbano, não se está a dizer que a participação popular aumentaria a crise, "(...) não é este sem dúvida o argumento contra a realização do referendo em tais alturas",<sup>671</sup> mas que não há condições básicas de desenvolvimento do procedimento.

Mais uma vez, cabe a cada país, diante de sua experiência e das cautelas razoavelmente estabelecidas, sempre tendo em vista a maior promoção possível da participação popular, definir adequadamente quais os limites circunstanciais a serem positivados num determinado ordenamento.

#### 5.4 Limites à Formulação de Perguntas

Todo referendo é constituído ao menos por uma pergunta a ser respondida pelos cidadãos que fazem parte da consulta. Como exemplo, vide o referendo realizado no Brasil, no ano de 2005, acerca da comercialização de armas de fogo no país. A pergunta a ser respondida pelos cidadãos brasileiros mediante "sim" ou "não" era a seguinte: "O comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?".

A aparente simplicidade do tema esconde sua imensa complexidade. Com efeito, a formulação de perguntas obscuras, dúbias, excessivamente amplas, sugestivas, dentre outros problemas, pode comprometer seriamente a

colocações: "Alguns juristas defendem a convocação de referendos apenas fora dos momentos de 'crise'; mas, quem definiria a crise? E em que termos: políticos, econômicos, internacionais? E quem julgaria se a 'crise' não se resolveria justamente através da manifestação popular? Ou seja, como prever se o resultado será positivo ou negativo para a solução da crise?". Cfr. Ob. Cit. BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania ativa**. 1991, p. 170.

<sup>671</sup> Ob. Cit. URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 170.

isenção da consulta, sugerindo manipulações ou simples complicações quanto à viabilização do resultado votado.

Por esse motivo, mostra-se relevante o tema das limitações quanto à formulação dessas questões.<sup>672</sup>

Por conta dessas preocupações, exige-se precisão, clareza e objetividade na redação dos problemas a serem questionados. Em determinados casos, também há limitações à quantidade de matérias e questões por referendo ou mesmo ao tipo de pergunta formulada (proibindo, por exemplo, perguntas que permitam múltiplas escolhas, limitando a resposta a “sim” ou “não”).

Em verdade, não há qualquer divergência quanto aos princípios básicos de redação das perguntas, ao menos no que tange à clareza, objetividade e precisão das perguntas formuladas.<sup>673</sup> Entretanto, conforme frisado por Maria Benevides, a concretização desses princípios não é tão simples. Vide a questão da objetividade, clareza e precisão da redação. Apesar de, num primeiro momento, a preocupação dar-se em torno de uma excessiva complexidade, dificultando a compreensão por parte dos cidadãos ou escondendo interesses e consequências não facilmente previstas, o perigo, muitas vezes, não está na complexidade, mas na aparente simplicidade.

A redação da pergunta sem a devida apreensão de todos os aspectos relevantes à questão pode resultar, por exemplo, em dificuldades de positivação da medida aprovada, ou mesmo em nulidade do procedimento por conta da não abrangência de traços fundamentais da consulta.

Já no que tange à regra vigente em alguns países sobre a escolha de opções entre “sim” ou “não”, sem possibilidade de mais alternativas (geralmente denominada de “voto global” ou “voto bloqueado”), parece, em relação a algumas

---

<sup>672</sup> Benevides sintetiza as preocupações subjacentes à discussão ora travada “(...) como colocar a questão para a consulta popular, maximizando-se as vantagens em termos de objetividade e compreensão? Como evitar, na questão, as possibilidades de ‘subsignificados implícitos’ que, na prática, invalidam o sentido democrático da consulta? Como impedir que a ambigüidade da questão sirva aos interesses contrários às aspirações populares?”. Ibidem, p. 178.

<sup>673</sup> A esse respeito, vide a observação de Benevides a respeito do que “qualquer pessoa medianamente informada” responderia se perguntada como deveriam ser elaboradas as questões: “(...) as questões devem ser colocadas em termos claros, suscetíveis de serem compreendidos pela maioria, evitando-se termos ambíguos ou ‘complicados’. O eleitor deve ser informado, previamente, das consequências (inclusive financeiras) de seu voto, no sentido da aprovação ou rejeição da medida em causa. Deve ser informado das possíveis alternativas em confronto, dos argumentos favoráveis e desfavoráveis”. Ibidem, p. 178.

questões, limitar as possibilidades participativas do referendo.

Com efeito, há temas facilmente sujeitos a referendo que, inobstante não permitirem uma simples redução a “sim” ou “não”, necessitam também de melhores alternativas a serem escolhidas no momento do voto. Essa modalidade, chamada de “referendo de opção”, é a única capaz de contemplar determinadas questões.

Como exemplo, observe-se o plebiscito de 1993 realizado no Brasil, referente à escolha da forma (república ou monarquia) e do sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo)<sup>674</sup> a viger no país dali em diante.

Por óbvio, a formulação das questões, numa consulta como essa, não admite um simples “sim” ou “não”, sob pena de serem necessários, eventualmente, diversas consultas até se chegar a uma conclusão sobre o tema.

Ademais, são relevantes as observações de Maria Benevides sobre esse tipo de referendo, principalmente em relação à potencialidade do mesmo quanto à amplitude da participação.<sup>675</sup>

## 5.5 Conclusão

Em resumo, como percebido, os limites para a realização do referendo localizam-se sempre entre dois pontos: de um lado, a máxima efetivação da participação popular. De outro, o estabelecimento de bases seguras sobre as quais se edificará a consulta, impedindo sua manipulação, distorção ou simples má concretização, prejudicando a manifestação da vontade dos cidadãos.

Nesse sentido, a fixação de limites é trabalho que exige constante aperfeiçoamento e modificações, não se podendo visualizar regras

---

<sup>674</sup> De fato tenha havido tal possibilidade de escolha, estes dois sistemas de governo não são muito bem definidos no Brasil, entretanto existe tal realidade, a exemplo do presidencialismo norte-americano, em que de fato há a efetiva atuação do checks and balances, ver: HAMON, Francis e TROPER, Michel, **Droit constitutionnel**, 28 ed., LGDJ, Paris: 2003, ps. 247-271.

<sup>675</sup> Benevides apresenta suas palavras: “Creio que a possibilidade de escolha aumenta a liberdade decisória do povo. Em princípio, ela evita, ademais, um tipo de manobra que consistiria em prejudicar determinado tema apresentado sob a forma de questão única, fechada, que suscitaria o repúdio popular, previamente conhecido. Creio, igualmente, que para muitas questões a inexistência de alternativa ‘desmotiva’ a participação popular – ou porque o eleitorado, desconhecendo os aspectos técnico-legais da questão, se constringe em dar um voto “fechado”, ou porque faz parte de uma certa cultura política a preferência por escolha entre alternativas”. *Idem*, 1991, p. 181.

absolutamente intransponíveis em qualquer situação. Ao contrário, a realidade de cada país e as manifestações políticas de um povo contribuem essencialmente para a construção de limitações que não ultrapassam o razoável, mas também não impedem a caracterização de referendos saudáveis. Tendo visto as características principais desse instituto de participação, cumpre avançar e investigar as individualidades de mais uma forma de manifestação dos cidadãos: a iniciativa popular.



## CAPÍTULO 2 – INICIATIVA POPULAR

### 1 – CONCEITO

A definição de “iniciativa popular” é de fácil apreensão, visto que absolutamente intuitivo. Como o próprio nome revela, trata-se da possibilidade de um determinado número de cidadãos, em conjunto, iniciarem um procedimento legislativo, apresentando um texto legal a ser apreciado ou um simples pedido de elaboração, por parte dos representantes, de um texto jurídico com um conteúdo específico.

O texto em questão (apresentado pelos cidadãos ou elaborado pelos representantes), por sua vez, poderá ser aprovado pelos próprios parlamentares ou pelos cidadãos, usualmente através de referendo.

Maria Benedita Urbano, nesse sentido, apresenta uma definição sucinta do instituto em discussão, ao elucidar, por exemplo, que: “(...) poderemos dizer que a iniciativa é um mecanismo através do qual um número ou porcentagem pré-estabelecida de cidadãos eleitores podem apresentar aos seus representantes uma proposta articulada (iniciativa formulada) ou, tão simplesmente, um pedido de elaboração (iniciativa não formulada) de um texto jurídico, em regra legislativo ou constitucional, que pretendem seja aprovado pelos órgãos representativos competentes e, em último termo, pelos cidadãos, ou então, apenas pelos representantes ou apenas pelos cidadãos”.<sup>676</sup>

Nas palavras de Maria Benevides, “Por iniciativa popular entende-se sempre o mesmo mecanismo, que inclui um processo de participação complexo, desde a elaboração de um texto (das simples moções ao projeto de lei ou emenda constitucional formalmente articulados) até a votação de uma proposta, passando pelas várias fases da campanha, coleta de assinaturas e controle de constitucionalidade”.<sup>677</sup>

Dessa forma, nos países em que é consagrada a participação popular direta por meio da iniciativa, esta constitui-se no direito de os cidadãos darem

---

<sup>676</sup> Ob. Cit. URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 71.

<sup>677</sup> Ob. Cit. BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania ativa**. 1991, p. 33.

início ao procedimento legislativo, podendo vir a participar das fases de elaboração, discussão e aprovação do texto, considerando as normas locais a respeito.

Diversamente do referendo, em que é submetida a votação popular uma determinada questão ou texto legal, a iniciativa permite à população não apenas aprovar ou rejeitar algo já proposto e elaborado pelos representantes, mas articular um projeto de lei por si mesma, ou simplesmente propor sua discussão.

A iniciativa popular também é meio hábil à promoção do próprio referendo. Exemplo é o referendo de iniciativa popular, convocado justamente por solicitação de um determinado número de cidadãos eleitores, por meio do instituto da iniciativa popular.

Dessa forma, percebe-se não apenas um âmbito diferente de atuação, mas também maior abrangência e possibilidades por parte deste mecanismo, oferecendo ao povo a possibilidade de atuar diretamente sobre o funcionamento dos poderes públicos de maneiras diversas.

Por essas razões, a iniciativa popular é muitas vezes descrita como o instituto “(...) que mais atende às exigências populares de participação positiva nos atos legislativos”.<sup>678</sup>

De fato, através do mecanismo de iniciativa popular permite-se não apenas a avaliação de uma conduta ou texto legal, mas a própria influência sobre a atividade dos poderes públicos, independentemente de sua atuação.

Isto significa dizer que é conferida à população a possibilidade de até mesmo suprir lacunas deixadas pelos órgãos representativos quando da elaboração de normas ou promoção de políticas públicas, sendo o instituto “(...) em geral utilizado como forma de ultrapassar ou fazer face à inércia ou falta de vontade política dos órgãos representativos, nomeadamente dos legisladores constituinte e ordinário, quanto à regulamentação – regulamentação ex novo ou mera atualização – de uma determinada matéria”.<sup>679</sup>

Essa considerável outorga de poderes aos cidadãos, por sua vez, ajuda a justificar a baixa positividade deste instrumento se comparado, por

---

<sup>678</sup> Cfr. Ob. Cit. BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania ativa**. 1991, p. 290.

<sup>679</sup> Ob. Cit. URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 71.

exemplo, com o referendo. Por outro lado, outras indagações também surgem sobre o respectivo mecanismo de participação política. Neste caso, se a figura referendaria – limitada à aprovação de medida ou norma pela população – já gera receios e desconfianças por parte dos representantes, especialmente pela concessão de novos poderes de participação para o povo, receio maior é gerado pela iniciativa popular, concedente de altíssimo grau de independência à população.

Assim, não são raras as limitações impostas a este mecanismo. Exemplos são as proibições de alterações constitucionais por meio do mesmo, presentes em diversos países.

Entender suas diversas manifestações, portanto, passa pela necessidade de classificação da figura, tendo em vista critérios como matérias possivelmente incluídas e modo de formulação e submissão da proposta a aprovação. Para esta finalidade segue o tópico seguinte.

## 2 – TIPOLOGIA E CLASSIFICAÇÃO

São três os critérios em que se pode basear a classificação da iniciativa popular. Primeiramente, nas matérias que podem ser objeto da iniciativa. Segundo, no tipo de formulação da proposta. Por último, no modo como será aprovado o projeto elaborado.

Cada um desses tipos de iniciativa merece considerações apartadas, bem como reflexões mais aprofundadas sobre sua incidência e utilização. Tais critérios serão, assim, analisados um a um.

### 2.1 Objeto

De maneira bastante sucinta, diz-se que a iniciativa popular pode recair sobre matérias constitucionais ou infraconstitucionais. No primeiro caso, tem-se o fenômeno da iniciativa **constitucional**; no segundo, a chamada iniciativa **legislativa**.

Assim, pode haver propostas populares com o intuito de alterar ou revisar a constituição (iniciativa constitucional) ou para criar, alterar ou revisar



textos infraconstitucionais (iniciativa legislativa).

Apesar de as duas possibilidades existirem, havendo países que acolhem os dois tipos, são diversos os Estados em que somente se admite a iniciativa legislativa, afastando a hipótese de alteração ou revisão constitucional mediante solicitação popular.

Aqui, mais uma vez, surge a problemática do desrespeito à soberania popular, tese tão propagada, defendida e alardeada pelos defensores da democracia puramente indireta.

Conforme se discorreu no tópico referente aos limites constitucionais sobre o referendo, também aqui não se visualiza qualquer hipótese, minimamente sustentável, para se afastar dos cidadãos a possibilidade de influenciar sobre a criação ou alteração de normas da Carta Magna.

Com efeito, se esta é a principal fonte de direitos fundamentais positivados num ordenamento, bem como de garantias à efetivação dos mesmos, inexistem motivos convincentes para afastar do povo, “fonte de todo o poder” criador da constituição – principal meio de proteção do próprio povo, através de seus direitos e garantias –, qualquer possibilidade de influência sobre a mesma.

Dessa forma, a positivação da iniciativa unicamente legislativa, deixando-se de possibilitar alterações constitucionais, afigura-se verdadeiramente incompleta. Na esteira do que se disse anteriormente, os Estados que positivaram (constitucionalmente ou não) a participação popular estão, na verdade, concedendo o direito fundamental de participação a seus cidadãos.

Nenhum direito fundamental, contudo, existe de maneira isolada ou parcial. A consagração de um direito dessa estirpe exige, também, que lhe sejam conferidas condições de aplicação. É o chamado “direito como um todo” referido por Jorge Novais ou o “feixe de posições” a que se refere Alexy.

Assim, a positivação, unicamente, da iniciativa legislativa, em detrimento da constitucional, configura absoluta incompletude, privando os cidadãos de componente decisivo no direito fundamental à participação.

Observe-se ainda que uma população pode, por exemplo, requerer medidas de cunho administrativo ou mesmo a realização de outro mecanismo

participativo, como o referendo, através de sua reunião e organização para tal finalidade.

O instituto da iniciativa popular, contudo, diz respeito apenas ao requerimento para que seja iniciado procedimento legislativo, justificando o rigor que geralmente permeia a figura, que costuma exigir um determinado número de eleitores ou porcentagem de cidadãos para propositura do projeto.

Todavia, no caso de atos públicos de cunho administrativo, não há qualquer necessidade de mecanismo rigoroso para que se requeira a atividade estatal, sendo possível a simples submissão de “moções” ao Executivo objetivando sua apreciação e tomada de medidas.

No caso da realização de outros mecanismos, como o referendo, frise-se o que se disse anteriormente: tem-se, nesse caso, a possibilidade de iniciativa popular do instituto específico, não a iniciativa popular legislativa da qual se trata neste momento. O referendo de iniciativa popular, iniciado por solicitação dos cidadãos, é exemplo disso.

## 2.2 Tipo de Formulação da Proposta

Como se disse, é garantido aos cidadãos apresentarem um texto normativo já pronto para avaliação ou um simples pedido de elaboração de uma norma jurídica em determinado sentido. No primeiro caso, tem-se a iniciativa **formulada** ou **articulada**. No segundo, a iniciativa **não formulada** ou **genérica**.

Alguns autores denominam a iniciativa não formulada de “moção” ou “petição”. Todavia, a petição, em regra, consiste num mecanismo muito mais simples e menos “solene” de provocação do poder público, consistindo simplesmente no encaminhamento de uma questão ao governo, a quem cabe, em última instância, decidir se o assunto será sequer discutido.

A moção é, portanto, meio apto a provocar qualquer ato público mediante uma simples solicitação, sem a necessidade de complexos mecanismos de aferição da iniciativa.

Já a iniciativa popular goza do poder de vincular o órgão representativo, forçando-o a, no mínimo, colocar em pauta a matéria questionada. Diferentemente de uma simples petição que não obriga, em

absoluto, o Legislativo a levar a matéria à discussão – salvo em hipóteses excepcionais, limitadas a determinados ordenamentos.

No caso da proposta já articulada, é encaminhado um texto aos representantes, dando início ao procedimento legislativo adequado. A partir disso, são várias as posições possíveis, variando conforme o ordenamento jurídico, especialmente a depender de quem é o responsável pela sua aprovação final: o Parlamento, os cidadãos ou os dois, de maneira conjunta.

No que tange à proposta genérica, esta consiste, simplesmente, num pedido de discussão e elaboração de um texto legal dentro de determinados limites materiais, caso em que o parlamento será o responsável definitivo pela aprovação final do projeto.

Assim, a eficácia da iniciativa está diretamente ligada ao tipo de proposta realizada. Se a mesma é previamente formulada, tem-se uma maior vinculação do Legislativo, obrigando tal poder a por o texto em discussão. No entanto, no caso da não formulada, obrigação do órgão legislativo consiste em simplesmente discutir a matéria, não havendo texto a ser votado.

Caso haja a proposta articulada e a mesma seja considerada “inepta” ou “tecnicamente inadequada”, as soluções variam de acordo com cada país. Há aqueles em que o parlamento tem liberdade para corrigir tais vícios, enquanto também existem países que proíbem qualquer alteração realizada pelos representantes, em caso de texto já formulado pelos cidadãos.

Os dois tipos, dessa forma, possuem prós e contras. A proposta vinculada, como observa Benevides, em tese, “favoreceria o eleitor: este votaria sabendo – ou pressupondo saber – quais as normas a serem posteriormente votadas pelo Parlamento”.<sup>680</sup>

Já a proposta não vinculada pressupõe uma interação e confiança entre os dois “grupos” envolvidos: eleitores e representantes, contando os primeiros com o desempenho satisfatório dos últimos – estes vinculados a uma

---

<sup>680</sup> Entretanto, como observa a própria autora, “é óbvio que um projeto de lei deve ser sempre vazado em termos técnicos – e não se pode esperar que o eleitorado esteja habilitado a julgar da boa ou má técnica legislativa. Isso abre a possibilidade – bastante discutida nos EUA, aliás – de que a opinião pública seja manipulada para se pronunciar em determinado sentido, independentemente do significado explícito no projeto de lei em causa. No âmbito do Legislativo, essa possibilidade de ‘manobras abusivas’ também existe, mas é menos significativa pela própria natureza dos entendimentos parlamentares”. Cfr. Ob. Cit. BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania ativa**. 1991, p. 179.

ideia ou sentido determinado pela iniciativa popular.

Contudo, a iniciativa popular estará sempre sujeita a distorções representativas, especialmente no caso dos países que admitem a modificação da proposta pelo parlamento. Nos que não admitem, todavia, subsiste o risco de a mesma ser tida como “inepta” e inaproveitável.<sup>681</sup>

### 2.3 Modo de Aprovação do Projeto

Após a apresentação da proposta (seja ela previamente formulada pelos eleitores ou não), torna-se conveniente definir quem será o responsável pela aprovação do projeto. Existem duas possibilidades: ou o parlamento dará a palavra final, aprovando ou rejeitando o projeto, ou os próprios cidadãos, por meio de referendo, o farão.

No caso de o parlamento ser o definidor da questão, tem-se a iniciativa **indireta**. No caso de os próprios cidadãos serem chamados a votar sobre a questão, sem qualquer influência do parlamento, tem-se a iniciativa **direta**.

Contudo, há também a possibilidade de iniciativa **híbrida** ou **mista**, quando, apesar de o parlamento ser instado a avaliar o projeto, a população também seria chamada a manifestar-se, por meio de referendo. Apesar de tal modelo ser comum apenas no caso de rejeição da proposta pelo parlamento, também é possível que, mesmo em caso de aprovação, a população seja chamada a referendar o ato.

Noutra ponta e em que pese serem estes os termos usualmente referidos pela doutrina, percebe-se não ser adequado falar em “iniciativa indireta” simplesmente pelo fato de o parlamento dar a palavra final sobre o texto legal, já que a iniciativa dificilmente será indireta, mas sempre direta: realizada pelos cidadãos, sem intermédio de representantes, ainda que estes venham a ser os responsáveis pela aprovação.

Ademais, depreende-se do exposto que, para compreensão deste último critério classificatório, é preciso retomar a classificação anterior. Isso

---

<sup>681</sup> Ob. Cit., FILIPE, António. **O Referendo na Experiência Constitucional Portuguesa**. Teses de doutoramento, Almedina, Coimbra: 2016, ps. 618-619.

porque o fato de a proposta ter sido formulada ou mostrado-se genérica, terá consequências sobre o modo de aprovação do projeto.

Primeiramente, ao tratarmos da possibilidade de proposta formulada ou articulada por meio de iniciativa indireta, o projeto será apresentado de maneira completa, para simples avaliação do parlamento.

No caso de aceitação, tem-se a promulgação e entrada em vigor do texto aprovado. Na hipótese de rejeição, as nuances podem variar significativamente de um Estado para outro. A rejeição parcial, por exemplo, pode ensejar tanto a revisão e alteração do texto pelos representantes, quanto a convocação de referendo para análise final do assunto. Da mesma forma, a rejeição total pode ser seguida de convocação referendaria.

Contudo, há ordenamentos em que não é prevista a realização de qualquer referendo em caso de rejeição, cabendo somente ao Parlamento a decisão final acerca da aprovação do projeto.

Se a iniciativa é direta, por outro lado, ter-se-á a simples avaliação do projeto pelos cidadãos, possibilitando que toda a população interessada seja autorizada a votar por meio de referendo e já não mais somente os propositores da iniciativa. Evitando-se, inclusive, uma interferência mais significativa do parlamento sobre o projeto.

Os representantes podem, contudo, se assim for permitido pela legislação vigente, alterar o projeto e sanar-lhes os vícios significativos ou mesmo rejeitar a proposta e impedir tal apreciação popular referendaria no caso da existência de defeitos que comprometam respectiva aplicabilidade. Tais hipóteses, contudo, devem ser observadas com extrema cautela, visto que podem tolher significativamente os direitos participativos dos eleitores.

Em compensação no que se refere a proposição de iniciativa não formulada ou genérica, é determinado pelos cidadãos apenas um determinado sentido que o conteúdo da futura norma deverá ter. Não sendo apresentado um projeto finalizado.

Nesse caso, a iniciativa nunca poderá ser direta, pois o objetivo será tão somente instar o parlamento a criar uma norma. Poderá, contudo, ser mista, sendo o povo chamado ao fim do procedimento, para referendar o texto

elaborado.

Se a iniciativa é indireta, contudo, pode tanto haver a elaboração da norma no sentido desejado pela população quanto a rejeição da proposta. Tal rejeição pode ser seguida de referendo a fim de confirmar a posição do parlamento (também a depender do ordenamento jurídico).

De qualquer forma, “a figura da iniciativa popular implica sempre – quer seja direta ou indireta e, nesta última hipótese, quer os órgãos representativos as aceitem ou rejeitem – a necessidade de se dar um qualquer seguimento ao pedido popular”.<sup>682</sup> Por conta dessa necessária vinculação jurídico-política é que a iniciativa mostra-se tão apreciada enquanto mecanismo participativo de alto relevo e acolhimento das aspirações democráticas.

### 3 – CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS

Como visto, os embates e argumentos esgrimidos entre defensores e opositores do recall são abundantes. Se é verdade que as vantagens do instituto são alvo de relativo consenso, também se colocam sérias dúvidas a respeito de um vantajoso “custo X benefício” do mecanismo, haja vista as críticas a ele dispensadas. Talvez o grande problema de vários argumentos envolvidos na discussão – tanto do lado dos defensores quanto dos opositores – seja a ausência de confirmação empírica dos mesmos.

É comum dizer-se, por exemplo, que a existência do recall estimula os cidadãos a se manterem atualizados, bem informados e envolvidos politicamente, posto que se possibilita aos mesmos a avaliação e responsabilização direta dos representantes a qualquer momento.

Não obstante, o clima de movimentação política mais intensa, na prática, só costuma ser visto quando da própria realização da consulta, e não ao longo do mandato, sendo difícil avaliar o quanto a simples existência do instituto contribuiria para a “politização” dos eleitores.

---

<sup>682</sup> Ob. Cit. URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. 1998, p. 76.

Contudo, se essa ausência de confirmação prática compromete algumas justificativas favoráveis ao mecanismo, é também visível que os argumentos de oposição à revocação são os que mais sofrem com tal problema.

Com efeito, se os principais argumentos contra o recall são o temor de subserviência dos representantes e o desencorajamento dos mesmos para concorrer às eleições sob o risco de serem destituídos a qualquer momento por motivos meramente políticos, não há, entretanto, qualquer evidência de que tais receios poderiam se confirmar efetivamente.

Nos países e regiões em que é previsto o instituto, muitos indivíduos “geralmente citam razões como privacidade, família, considerações financeiras, saúde e negócios ou demandas profissionais para desistir de concorrer para um cargo público, mas poucos jamais citaram o recall como uma séria razão para jogar a toalha”.<sup>683</sup>

Da mesma forma, nos países que adotam tal instituto, indubitavelmente existem exemplos esparsos de utilização deste para destituição de agentes com opiniões polêmicas, as quais, em alguns casos, viriam, inclusive, a se tornar plenamente aceitas.

Contudo, não é possível enxergar, nesses locais, uma correlação entre abandono de visões políticas pelos agentes públicos e a existência do referendo de revocação popular.

Como frisa Cronin, a busca pelo apoio da maioria é parte indissociável da própria democracia como concebida em nosso tempo. O agente político, no contexto democrático, visando ou não à reeleição,<sup>684</sup> tende a estruturar sua atividade em torno do apoio da população.

Assim, ainda que fosse plausível, é praticamente impossível afirmar

---

<sup>683</sup> Veja-se: “O recall tem sido usado mais comumente quando agentes públicos arbitrários ou incompetentes inflaram o público. (...) Mas ainda que tenha havido ocasiões em que o recall foi usado pelos motivos errados, não há qualquer evidência de que isso levou à perda de voluntários talentosos para cargos eletivos”. CRONIN, Thomas E. **Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall**. Harvard University Press, Cambridge: 1999, p. 145.

<sup>684</sup> O instituto da reeleição está presente em vários sistemas eleitorais, até mesmo para cargos do executivo, como o de presidente, podendo apresentar-se limitado, como no caso brasileiro em que se permite ao presidente mais um mandato consecutivo e no norte-americano em que se permite por duas vezes consecutivas, ou de maneira irrestrita, como na França em que esta limitação não se aplica, podendo o candidato ocupar o cargo consecutivamente por inúmeras vezes. Veja-se: PAUVERT, Bertrand, **Élections et modes de scrutin**, L'Harmattan, Paris: 2003, p. 50. Hamon, Francis e TROPER, Michel, **Droit constitutionnel**. 28 ed., LGDJ, Paris: 2003, p. 574.

que a existência da revocação torna os políticos subservientes e covardes ou faz com que os mesmos abram mão de suas convicções diante da simples flutuação da opinião pública.<sup>685</sup>

Ademais, o pretense risco de transformação do mandato representativo em imperativo, tornando os agentes “servis e temerosos” assemelha-se muito mais à relação entre os políticos modernos e os grupos de pressão do que àquela mantida entre agentes públicos e eleitores que têm o recall à disposição.

Como já dito, o lobby tem contribuído, atualmente, para vincular quase que absolutamente os mandatários, contribuindo para a crise de legitimidade profunda que vive a democracia contemporânea, isso por conta do atrelamento dos eleitos não aos votantes, mas aos interesses dos grupos de pressão financiadores de campanha.

O recall constitui, nesse quadro, mais uma possibilidade de controle, aferindo o nível de comprometimento do mandatário para com o eleitor, e não para com interesses meramente particulares.

No mais, também inexistente, absolutamente, evidência de planejamento a curto prazo simplesmente por conta da revocação. A substituição das políticas de longo prazo pelas de curto alcance são elementos presentes na atuação política dos agentes descomprometidos com o interesse público, observantes sempre da possibilidade de nova eleição. A revocação é, repita-se, mais um meio de controle, e não de reforço dessas condutas.

Por fim, acusar o instrumento revogatório de atentar contra a liberdade de manifestação ou de planejamento político dos agentes públicos é o mesmo que se posicionar contra a própria democracia!

Com efeito, a base do sistema democrático contemporâneo reside na rotatividade do poder, sendo necessária a destituição dos mandatários em virtude do tempo. Essa destituição, por sua vez, obviamente se baseia na análise das suas condutas enquanto representantes da população.

Se o recall é forma de limitação dos agentes, também a democracia

---

<sup>685</sup> Pode-se afirmar que: “Alguns poucos agentes provavelmente minimizam os riscos por conta do recall. É duvidoso, contudo, que o recall encoraje isso mais do que o fato de que eles precisam se preparar para a reeleição. Políticos são geralmente cuidadosos. Por definição eles querem reter o apoio da maioria e da pluralidade. Eleições democráticas encorajam isso. O recall é meramente um dispositivo adicional – uma forma de seguro”. *Ibidem*, p. 149.



o seria? Por óbvio que não.

Resta claro, portanto, a ausência de quaisquer evidências que legitimem os argumentos de contrariedade à revocação. Por outro lado, são várias as razões para crer que o recall figura como valioso instrumento de controle e participação popular na definição das prioridades públicas.

Contudo, a positivação desse instrumento tem sido bastante limitada, sendo poucos os exemplos de países que o consagram, especialmente pelo fato de constituírem muito mais um meio de controle da atividade política dos representantes do que de atuação direta na condução política do Estado – objetivo que impõe verdadeiro temor por parte de diversos agentes.

PARTE III - OS INSTRUMENTOS TRADICIONAIS DE  
PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL E EM PORTUGAL



## CAPÍTULO 1 – INSTRUMENTOS BRASILEIROS

### 1 – INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS

O Brasil não é um país de longa tradição democrática. Pelo contrário: ao longo da história do país, parte considerável de suas constituições foram outorgadas e não promulgadas. Ademais, quase todas deixaram de prestigiar a questão da participação popular.

Também é notável a influência oligárquica na política do país desde sua formação, elemento trazido pela forma de colonização imposta por Portugal. Por isso alguns entendem, ironicamente, que a democracia no Brasil nunca se passou de um lamentável mal-entendido.<sup>686</sup>

A atual Constituição Federal de 1988, contudo, introduziu no país – de maneira mais solidificada – a positivação da participação popular direta.<sup>687</sup>

O Brasil reúne, assim, os pontos positivos e negativos da falta de experiência. A tradição democrática brasileira, por ser recente, não possui a firmeza e a convicção de que gozam países como os EUA e a Suíça. De tempos em tempos, os cidadãos brasileiros veem-se envolvidos em movimentos de usurpação do poder sem a devida reação da maioria, ou mesmo com o apoio dela.

Por outro lado, a experiência traumática da ditadura imposta em 1964 modificou, sensivelmente, esse panorama. Embora ainda não se possa enxergar a firmeza antes aludida – fato exemplificado pelas eventuais manifestações, por

---

<sup>686</sup> MOISÉS, José Álvaro. **Cidadania e Participação. Ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição.** Marco Zero, São Paulo: 1990, p. 15.

<sup>687</sup> A esse respeito, vide observação de MOISÉS, José Álvaro. **Cidadania e Participação. Ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição.** Marco Zero, São Paulo: 1990, ps. 7-9. (...)“Pela primeira vez na moderna história política do Brasil, o texto da Constituição Federal de 1988 alterou a célebre fórmula que alude à soberania popular (“Todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido”) para introduzir uma formulação que, visando tornar efetiva a expressão da vontade popular, preconiza o exercício do poder, não só através de representantes eleitos, como é típico da tradição liberal democrática mais conhecida, mas diretamente, através de mecanismos de participação popular nos negócios públicos, como o referendo, o plebiscito e a iniciativa legislativa”(...). O autor enfatiza, ainda, a tradição não-democrática, totalitária e oligárquica da política brasileira: (...)“Cem anos depois da proclamação da República, a nova Constituição do Brasil parece desejar fazer, finalmente, um ajuste de contas com as origens oligárquicas e autoritárias do modelo republicano que se estabeleceu no país. Como a querer redimir-se do seu advento anti-democrático em 1889 (...), a Constituição de 1988, logo no seu art. 1º, parágrafo único, propõe os fundamentos de novos mecanismos da participação popular na vida pública, procurando dar um sentido efetivo ao célebre princípio da soberania popular”(...).

boa parte da população, de insatisfação com seus representantes, além da desilusão com seus representantes –, é notável, entretanto, a rejeição de uma alternativa totalitária ao regime democrático.

Mais do que isso, o brasileiro, ainda que desiludido e envolto em uma crise de legitimidade representativa constante, não abre mão da ideia de que a democracia é, no mínimo, necessária.

O ponto positivo nessa falta de experiência, por sua vez, reside na abertura a experiências e concepções diferentes do que seja democracia. Ainda que tradicionalmente retratado como politicamente “apático”, o cidadão brasileiro não rejeita manifestações diferenciadas de participação. Pelo contrário: a “demodiversidade,” a que costuma referir-se Boaventura de Sousa Santos, encontra exemplos notáveis no país.

Além disso, a ausência de uma larga tradição participativa faz com que os conceitos e mecanismos brasileiros tenham características específicas. Vigora no país, por exemplo, uma diferenciação clara entre plebiscito e referendo, ao contrário do que ocorre na maioria dos países com larga tradição de utilização referendária. A separação, contudo, em nada compromete o potencial do instituto, sendo muito mais formal do que prática.

Os mecanismos previstos na Constituição brasileira, por sua vez, estão expressos em seu art. 14:

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.

Também é importante registrar que tais instrumentos (plebiscito, referendo e iniciativa popular) não podem ser utilizados para alterar ou incluir normas constitucionais. A modificação da Constituição através da participação popular não é, portanto, autorizada no Brasil.

Além disso, os instrumentos foram regulados através da lei 9.709/98, a qual traz disposições fundamentais acerca de todos os mecanismos.

Resta, assim, estudar, individualizadamente, os mecanismos de participação popular direta previstos na legislação brasileira a fim de compreender seu papel na construção de uma tradição de democracia que

verdadeiramente inexistente no país.

### 1.1 Referendo e Plebiscito

Conforme salientado no capítulo destinado à figura referendária, o Brasil é um dos países que diferenciam expressamente plebiscito de referendo.

Prova disso seria não apenas a menção expressa dos dois termos em incisos diferentes do art. 14 da Constituição Federal e do art. 1º da lei 9.709/98, que regulamenta o tema, mas a nomenclatura diferenciada dada pela Constituição em relação à sua iniciativa. Nesse sentido, dispõe o art. 49, inciso XV da Carta Magna brasileira:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:  
(...)  
XV - **autorizar** referendo e **convocar** plebiscito;

Cumpra, então, identificar quais seriam os elementos distintivos dos dois instrumentos participativos. Tradicionalmente, a doutrina brasileira diferencia os institutos com base no critério temporal. A única diferença entre os dois residiria, então, no momento da consulta.<sup>688</sup>

Tal critério de diferenciação acabou por influenciar decisivamente a elaboração da lei 9.709/98 (reguladora do art. 14 da Constituição), a qual acatou uma análise ou avaliação temporal, dispondo o seguinte:

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

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

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

---

<sup>688</sup> Observa-se: “A diferença entre plebiscito e referendo concentra-se no momento de sua realização. Enquanto o plebiscito configura consulta realizada aos cidadãos sobre matéria a ser posteriormente discutida no âmbito do Congresso Nacional, o referendo é uma consulta posterior sobre determinado ato ou decisão governamental, seja para atribuir-lhe eficácia que ainda não foi reconhecida (condição suspensiva), seja para retirar a eficácia que lhe foi provisoriamente conferida (condição resolutive)”. Cfr. MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. Saraiva, 5. ed., rev. e atual. São Paulo: 2010, p. 400.

respectiva ratificação ou rejeição.

Em que pese a influência do critério e sua expressa posituação infraconstitucional, é necessário, contudo, fazer algumas pontuações.

Em primeiro lugar, tal avaliação, no ordenamento brasileiro, diz menos do que deveria. Isto porque, dizer que a única diferença reside no momento da consulta poderia conduzir ao entendimento de que ambos os institutos serviriam para manifestações sobre exatamente as mesmas questões. Contudo, a Constituição brasileira definiu âmbitos de incidência específicos para os dois mecanismos.

Justamente por dizer menos do que deveria, a distinção se torna verdadeiramente confusa. Com efeito, a diferença não se mostra somente em relação ao critério temporal. Em verdade, esse sequer chega a ser o principal ponto de diferenciação.

Como exemplo, vide o que dispõe o art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

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

Ora, se a república e o presidencialismo já estavam previstos na Constituição, a ratificação ou não dessa disposição não se daria por meio de **referendo**?

Com efeito, a consulta do ano de 1993, pelo critério temporal, se trataria efetivamente de referendo, visto que posterior ao ato que definiu a república presidencialista na Constituição. Não obstante, o próprio ADCT classificou tal consulta como **plebiscito**, em contrariedade ao critério de diferenciação temporal.

Por essa razão, são vários os doutrinadores que diferenciam os institutos não com base no momento da consulta, mas no objeto e na natureza da questão motivadora da consulta.<sup>689</sup>

Nesse sentido, o plebiscito seria o mecanismo hábil a tratar de

---

<sup>689</sup> Vide, a esse respeito, a definição de Maria Benevides: "(...) o referendo concerne unicamente a normais legais ou constitucionais. Já o plebiscito concerne a qualquer tipo de questão de interesse público, não necessariamente de ordem normativa – inclusive políticas

inúmeras questões, não necessariamente aquelas já tratadas normativamente. Adrian Sgarbi observa, por exemplo, que o plebiscito seria o mecanismo a ser utilizado para “questões em tese”.<sup>690</sup>

Entretanto, mais do que “questões em tese”, a utilização do plebiscito se põe para a resolução de problemas de alto interesse público e constitucional.<sup>691</sup>

Além disso, o plebiscito é o instrumento de participação expressamente definido pela Constituição para a criação de Estados e Territórios, além da criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

(...)

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

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

Portanto, em suma, **plebiscito**, no Brasil, é o mecanismo de participação popular utilizado para definição de: 1) questões geopolíticas envolvendo modificação de Estados, Territórios e Municípios e 2) temas excepcionais ou “em tese”, de alto relevo político e constitucional (não apenas

governamentais”. Cfr. Ob. Cit., BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania ativa**. 1991, p. 40.

<sup>690</sup> Exemplos do que seriam essas questões são dados por Benevides: “O plebiscito pode versar, ainda, sobre questões puramente políticas, como o rompimento ou reatamento de relações diplomáticas, a participação do país em organizações ou tratados internacionais e a concessão de anistia, entre outras”. *Ib. Idem*, p. 40.

<sup>691</sup> Daí a definição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “(...) o plebiscito seria uma consulta extraordinária e excepcional exprimindo a opinião popular sobre medidas de base ou de princípio, tais como forma de Estado ou de governo, modificação das formas políticas, decisão acerca de mudanças de natureza territorial etc”. Cfr. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva. 2012, p. 253.



normativas). Já o **referendo** seria o meio hábil para tratar de assuntos já definidos concreta e normativamente.

Quanto à iniciativa, ambos os mecanismos somente podem ser iniciados pelo Congresso Nacional, ficando afastada a iniciativa popular de referendo ou de plebiscito.

No que tange à sua obrigatoriedade, são em regra facultativos, exceto naquilo que a própria constituição definiu como obrigatório (como as questões geopolíticas e o plebiscito de 1993 previsto no ADCT).

Já o âmbito territorial é variável. Podem existir consultas nacionais, estaduais ou municipais, bastando a devida iniciativa (que, no caso dos Estados e dos Municípios, caberia às respectivas Casas Legislativas – Assembleia e Câmara).

Por fim, no que se refere à eficácia vinculativa, existem divergências doutrinárias significativas. Prevalece, porém, o entendimento de que o plebiscito seria sempre vinculativo, enquanto o referendo seria vinculativo apenas no caso de negativa da norma apreciada, devendo a mesma ser extirpada do ordenamento.

## 1.2 Iniciativa Popular

A **Iniciativa Popular**, por sua vez, seria alvo de muito menos polêmicas que os institutos anteriores. Está prevista no art. 61, § 2º da Constituição:

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

Como já dito, nem mesmo a Iniciativa Popular pode modificar a Constituição Federal. Tampouco pode alterar as Constituições Estaduais ou as Leis Orgânicas dos Municípios.

Ponto relevante de discussão tem sido o alto número de participantes necessários à Iniciativa. O eleitorado brasileiro totaliza, atualmente, segundo o Tribunal Superior Eleitoral nacional, mais de 140 milhões de pessoas. A

exigência de pelo menos um por cento do eleitorado representaria, assim, a necessidade de pelo menos 1.400.000 (um milhão e quatrocentas mil) pessoas (!) a manifestarem-se sobre a iniciativa de uma lei. Número, deveras, estrondoso considerando a organização popular.

Assim como dito no capítulo referente à iniciativa popular, o número de cidadãos necessários à Iniciativa não pode ser estabelecido de maneira a limitar a participação popular, mas regrá-la razoavelmente. Contudo, o caso brasileiro vai na contramão, dificultando, sobremaneira, a participação direta nesse sentido.

O resultado é que hoje, no Brasil, a iniciativa depende da mobilização de entidades com alta organização política, capazes não apenas de arregimentar uma quantidade altíssima de assinaturas, mas também em locais bastante diferenciados (cinco estados), sendo praticamente impossível a participação do “cidadão comum” enquanto organizador de uma demanda legislativa.<sup>692</sup>

## 2 – OUTROS MECANISMOS

Como frisado, o Brasil é um país de tradição clientelista e oligárquica. Da mesma forma, a construção política do país residiu, essencialmente, nas mãos de vários privilegiados grupos econômicos e sociais ao longo de sua história.

O principal fruto político desse mesmo processo de construção política é a marginalização: não apenas social, mas essencialmente política. O brasileiro é frequentemente visto como politicamente apático e acomodado. Raramente envolve-se, de modo mais direto, no processo de definição de diretrizes do Estado.<sup>693</sup>

Como consequência, os tradicionais meios de participação previstos

---

<sup>692</sup> Assim, “(...) para viabilizar uma iniciativa legislativa federal, será necessário a entrada em cena de estruturas muito bem organizadas, dotadas de forte capacidade de penetração na opinião pública e municiadas de amplas somas de recursos materiais, capazes de transformar o tema da iniciativa – qualquer que seja ele – em algo conhecido e, eventualmente, apoiado pelos eleitores”. Cfr. MOISÉS, José Álvaro. **Cidadania e Participação. Ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição**. São Paulo: Marco Zero, 1990, p. 86.

<sup>693</sup> Breve caracterização do cenário político brasileiro é oferecida por Boaventura de Sousa Santos: “O Brasil é uma sociedade com uma longa tradição de política autoritária. A predominância de um modelo de dominação oligárquico, patrimonialista e burocrático, resultou numa formação de Estado, num sistema político e numa cultura caracterizados pelos seguintes

constitucionalmente (plebiscito, referendo, iniciativa popular)<sup>694</sup> são muito dificilmente utilizados e raramente encarados, sobretudo pela elite política do país, como opções razoáveis para a promoção da participação popular.<sup>695</sup>

Sendo estes mecanismos os únicos meios legalmente previstos para a inclusão política do povo já extremamente marginalizado politicamente, a política brasileira acaba por ser dotada de ilegitimidade constante, caracterizando a “artificialidade” do jogo democrático a que se refere Boaventura: as principais opções políticas aptas a concorrerem ativamente pelo domínio das cadeiras legislativas e do poder executivo raramente são passíveis de diferenciação ideológica; há cada vez maior aproximação entre os partidos classicamente divididos entre “direita” e “esquerda” no país, resultando em pouca distinção entre os programas de governo suscitados por ambos.

Ademais, a privatização da esfera pública, tônica da construção política brasileira – a ponto de a Constituição de 1988 precisar prever expressamente como princípios da Administração Pública a legalidade, a impessoalidade, a publicidade, a moralidade e a eficiência –, construiu, ao longo de décadas, um sistema de serviços públicos geralmente ineficiente e incapaz de atender às demandas da população.

Noutras palavras, se a lei (especialmente a constituição) tenta promover aspectos de um Estado do Bem-Estar Social, a realidade mostra uma intensa discrepância entre o que se idealiza e o que se cumpre (ou, nas palavras de Boaventura, uma distância imensa entre o país “real” e o “legal”).

“Desrepresentados” politicamente, carentes de serviços públicos

aspectos: a marginalização, política e social, das classes populares, ou a sua integração através do populismo e do clientelismo; a restrição da esfera pública e a sua privatização pelas elites patrimonialistas; a ‘artificialidade’ do jogo democrático e da ideologia liberal, originando uma imensa discrepância entre o ‘país legal’ e o ‘país real’. Cfr. Ob. Cit., SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2003, p. 378.

<sup>694</sup> “(...) a Constituição não deixa de prever de modo expresse institutos de intervenção popular direta, quais sejam: (a) ação popular (art. 5, LXXIII, CF); (b) plebiscito (art. 14, I, CF); (c) referendo (art. 14, II, CF); (d) iniciativa popular (art. 14, III, CF); (...). AZUMA, João Carlos. **Democracia Participativa: uma Dimensão interpretativa concretizadora**. Revista de Direito Constitucional e Internacional. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. Editora Revista dos Tribunais, Ano 17, julho-setembro, São Paulo: 2009, 68, p. 103.

<sup>695</sup> Embora haja previsão constitucional da participação ativa dos cidadãos pouca atuação existe. Veja-se: JUNIOR, Jerson Carneiro Gonçalves. **“Vontade da Constituição” (k.Hesse) de 1988: o exercício ideal da democracia participativa no controle da administração pública federal**. Revista de Direito Constitucional e Internacional. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. Editora Revista dos Tribunais, Ano 17, julho-setembro, São Paulo: 2009, 68, p. 173.

eficientes e extremamente desconfiados com a classe política do país, os brasileiros acabam por ter de superar a crônica crise de legitimidade política que vivem por meio de outros mecanismos participativos: ora encampados pelo Estado, ora em confronto com o mesmo.<sup>696</sup>

Analisaremos, aqui, um dos aspectos dessa participação. Primeiro, o Orçamento Participativo.

## 2.1 Orçamento Participativo

Hoje vigente em diversas cidades do país (sob nomenclaturas e características de funcionamento diversas), o Orçamento Participativo (OP) foi modelado especialmente na cidade de Porto Alegre, e constitui um meio institucionalizado infraconstitucionalmente para inclusão da sociedade na definição das diretrizes econômicas estatais.

Essa participação ocorre, por sua vez, no âmbito que talvez constitua a principal preocupação brasileira, em virtude da já referida privatização da esfera pública: a condução e delimitação do destino do dinheiro público. É chamada, assim, de “administração popular”.

O objetivo principal do OP é garantir à população a possibilidade de definir o modo de distribuição dos recursos públicos, estabelecendo metas e prioridades a serem seguidas pelo Estado (mais especificamente, pelo município, visto que sua aplicação tem se dado apenas nesse nível).

Amiúde, a chave para viabilização dessa técnica seria unir a avaliação feita pela sociedade das prioridades municipais (critérios substantivos) com a avaliação da viabilidade e possibilidade de execução financeira desses interesses (critérios técnicos).

Logicamente que tanto Estado quanto população participariam da definição de ambos os critérios, possuindo o primeiro maior atividade quando da definição sobre a análise técnica e a população proeminência na elaboração dos substantivos.

Apesar de haver mecanismos próprios de viabilização da participação

---

<sup>696</sup> Sobre a crise de utilização desses meios: AZUMA, João Carlos. “**Democracia Participativa: uma Dimensão interpretativa concretizadora**”. Revista de Direito Constitucional e Internacional. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. Editora Revista dos Tribunais, Ano 17, julho-setembro, São Paulo: 2009, 68, ps.104-107.

(organizada a partir de Conselhos), todos os cidadãos podem participar de maneira igualitária. Impossibilitando, portanto, que hajam organizações comunitárias com mais voz ou poder do que um indivíduo comum.

O objetivo básico da reunião desses Conselhos será o de avaliar o desempenho do Executivo e – a partir da identificação de potenciais equívocos e/ou ineficiências – elaborar e escalonar prioridades na execução de serviços públicos.

No caso de Porto Alegre, a cidade é dividida em regiões, passando cada uma delas por esse processo de identificação de falhas e necessidades. As áreas avaliadas, por sua vez, são pontos como transporte, educação, lazer, cultura, saúde, saneamento básico, etc.

Após as rodadas iniciais de reuniões entre os cidadãos sem qualquer interferência do Estado, seguem-se as rodadas intermediárias (agora com participação de órgãos definidos pelo poder público) em que são identificadas e definidas as prioridades de acordo com as notas atribuídas aos aspectos e serviços essenciais do município pelos participantes das assembleias.<sup>697</sup>

Passado esse processo, selecionam-se “delegados” escolhidos pela população para, em conjunto com representantes do Executivo (que lhes apresentam os princípios básicos da política fiscal e de receitas e despesas), recolherem as listas de prioridades e constituir os órgãos oficiais que elaborarão o orçamento.

Nas rodadas seguintes são definidos aspectos mais concretos, como quilômetros de vias a serem pavimentadas, obras de vulto que devem ser realizadas, recursos a serem transferidos à educação, à saúde, etc.

Com o resultado de todo o processo elaboram-se um orçamento anual, que será encaminhado ao Legislativo para aprovação, o qual pode propor modificações, bem como aprovar ou rejeitar a proposta.

Na prática, o fato de ter havido participação popular ao longo de todo o processo impele, obrigatoriamente, o Legislativo a sua aprovação, ainda que

---

<sup>697</sup> Veja-se: “As prioridades setoriais e a hierarquia das obras, em cada setor, são remetidas para o Executivo. Na base destas prioridades e hierarquias, e somando as notas das diferentes prioridades em todas as regiões, o Executivo estabelece as primeiras três prioridades do orçamento em preparação. Por exemplo, para o Orçamento de 1997, as três prioridades foram: habitação (44 pontos), pavimentação (42 pontos), saneamento básico (30 pontos)” . Cfr. Ob. Cit., SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2003, p. 393.

com ressalvas – mesmo nos casos em que a Câmara Legislativa seja dominada pela oposição ao partido que detém controle do Executivo.

Deste modo, o Orçamento Participativo dificulta a ocorrência de um aspecto sempre corriqueiro na administração pública brasileira, ou seja, a imposição de empecilhos, por parte da oposição, à concretização de obras e/ou políticas que são de interesse da maior parte da população, por simples temor de perda de influência política.

Portanto, o OP constitui claro aspecto da demodiversidade brasileira, fruto da necessidade de se encontrar alternativas à política institucionalizada em favor do particularismo e da privatização dos recursos públicos, dando aos cidadãos a possibilidade de estabelecerem as metas a serem buscadas pelo Estado quando da execução de seus serviços.<sup>698</sup>

De igual modo, pode-se defender que o OP torna-se um mecanismo institucionalizado de participação popular, adaptado às demandas específicas da sociedade brasileira, especialmente dos municípios que aderiram à ideia. Mas além de geograficamente limitado a esses locais, o OP também não é capaz de lidar com demandas que competem não aos municípios, mas aos estados e à federação. Assim, a regra, no Brasil, continua sendo o resultado já citado dos séculos de privatização da coisa pública: serviços e diretrizes públicas absolutamente em dissonância com o esperado pela população. Tal situação acabou por fazer eclodir uma série de manifestações abruptas em todo o país no ano de 2013, dando voz à insatisfação contida por décadas, objeto de estudo do próximo tópico.

---

<sup>698</sup> Nas palavras de Leonardo Avritzer: “No caso do OP, a inovação entendida como uma prática societária de negociar abertamente o acesso a bens públicos torna-se um desenho participativo institucionalizado. Tal desenho é capaz de substituir práticas das elites e o particularismo delas decorrente por formas ampliadas de discussão e tomada de decisão. Acrescente-se a isso o fato de o OP oferecer uma resposta diferente ao problema da justiça. Ao invés de ceder ao canto da sereia da inevitabilidade do particularismo, o OP introduz regras que levam à sua limitação. E, não menos importante, o OP dá uma resposta original à questão do controle das instâncias de tomada de decisão pelos técnicos, um problema não resolvido pela concepção hegemônica da democracia”. Cfr. AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática e deliberação pública**. Lua Nova, nº 49, 2000, São Paulo, p. 88.



## CAPÍTULO 2 – INSTRUMENTOS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS Portugueses

### 1. MECANISMOS CONSTITUCIONAIS

Similarmente ao Brasil, cuja Constituição foi influenciada fortemente pela experiência ditatorial vivida anteriormente à sua formulação, Portugal, da mesma forma, possui uma Lei Magna de conteúdo absolutamente atrelado a traumas passados.

A partir de 1933 até a Revolução de 25 de Abril de 1974, vigorou em Portugal o chamado “Estado Novo”, regime autoritário, conservador, nacionalista, antiparlamentarista, corporativista, antipartidário, adotando a concepção de Partido Único, apoiado ainda no culto ao líder, no regime propagandista e no aparelho repressor do Estado para imposição de suas concepções.

Tal regime é também conhecido como Salazarista, em referência a Antonio Salazar, criador e chefe do Estado Novo entre 1933 e 1968, seguido por Marcello Caetano, condutor do Estado até 1974.

Deste modo, em 1926 foi instaurado um regime militar em Portugal. A grave instabilidade que se seguiu, contudo, especialmente no campo econômico, motivou o presidente Óscar Carmona, eleito em 1928, a convidar Antonio Salazar para ocupar o cargo de Ministro das Finanças, o qual o aceitou sob a condição de poder vetar aumentos de despesas e fiscalizar os demais ministérios.

À frente das finanças estatais, Salazar passou a ser visto como “salvador da pátria”, implantando uma política de austeridade fiscal que recuperou as receitas do país. Após, em 1933, foi nomeado Primeiro-Ministro, passando a elaborar a nova Constituição Portuguesa, a qual daria origem ao Estado novo – integralmente concebido por Salazar.

Tal texto constitucional foi aprovado mediante plebiscito em 1933. Ocorre que, ao ser realizada a contagem dos votos, as abstenções foram contabilizadas como “sim”, fato responsável pela aprovação de um regime autoritário e opressor das liberdades individuais em Portugal ao longo de



décadas.

Essa verdadeira instituição de um ditador mediante um plebiscito (de maneira bastante similar às experiências plebiscitárias napoleônicas) deixou chagas na vida portuguesa.

Em 1974, a revolução 25 de Abril derrubou o regime, sendo posteriormente elaborada a Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976. O trauma da manipulação da participação popular, entretanto, acabou por influenciar decisivamente a regulação da democracia semidireta portuguesa.<sup>699</sup>

Por essas razões, a CRP somente prevê dois meios básicos de participação popular direta: o referendo e a iniciativa, mas ambos de maneira bastante limitada e controlada.<sup>700</sup>

As revisões seguintes da CRP, como frisa Canotilho (2003, p. 297-298), tiveram de reestabelecer parte do poder de participação direta, a fim de equilibrar uma estrutura política “ultra-representativa” e “ultra-partidária”. Em 1982 foi inserido no texto constitucional o referendo local. E em 1989 o referendo nacional.

Passamos, assim, a estudar as manifestações constitucionais portuguesa de participação, notadamente, o referendo e a iniciativa.

### 1.1 Referendo

A Lei Maior portuguesa prevê dois tipos de referendo: o local e o nacional. Aquele tem por objeto “questões de relevante interesse local que devam ser decididas pelos órgãos autárquicos municipais ou de freguesia e que se integram nas suas competências”.<sup>701</sup>

Já o referendo nacional tem por objeto, basicamente, “questões de

---

<sup>699</sup> Assim, “No texto originário de 1976, o receio de as decisões políticas obtidas através da consulta direta do povo ou através de iniciativas do próprio povo poderem ser objeto de manipulação pelos agenda-setter justificou uma deliberada hostilidade a procedimentos políticos de democracia semidireta. (...) 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”. Cfr. Ob. Cit., CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 2003, p. 297.

<sup>700</sup> Sobre a história do referendo em Portugal ver: MIRANDA, Jorge. **Referendo**. Polis, POLIS Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado: Antropologia, Direito, Economia, Ciência Política, vol. 5, 1987, ps. 112-122.

<sup>701</sup> Ob. Cit., CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 2003, p. 300.

relevante interesse nacional”. Como o texto constitucional não fez referência (sequer exemplificativa) ao que seriam tais questões, subentende-se que o proponente da iniciativa deve demonstrar seu relevo. Ademais, também é evidente que não podem ser submetidas questões de pouca importância nacional, não sendo ainda referendáveis.<sup>702</sup>

Há também diversas matérias excluídas do referendo. Canotilho, sobre o assunto, manifesta-se que não podem ser objeto de apreciação referendaria: “(1) os referendos constitucionais, isto é, os referendos tendentes a introduzir alterações à constituição; (2) os referendos em matérias de competência política reservada da Assembleia da República (AR); (3) os referendos em matérias de competência legislativa de reserva absoluta da AR; (4) os referendos sobre questões ou atos de conteúdo orçamentário, tributário ou financeiro”.<sup>703</sup>

Para além de uma restrição quanto ao objeto, existem também limites temporais ou circunstanciais para a aplicação do referendo. Desta forma, torna-se proibida a convocação e realização deste: 1) entre a data da convocação e a da realização de eleições gerais para os órgãos de soberania, de governo próprio das Regiões Autónomas e do poder local, bem como de deputados ao Parlamento Europeu; 2) sobre matéria que já houver sido negativamente votada pela população, no decurso da mesma sessão legislativa, salvo se tiver havido nova eleição da AR ou demissão do Governo; 3) nos três meses subsequentes à efetivação do anterior.<sup>704</sup>

A iniciativa pode ser da Assembleia da República, do Governo ou dos cidadãos. A iniciativas da AR e do Governo são, respectivamente, restritas aos

---

<sup>702</sup> Observa CANAS, Vitalino. “(...) ‘bagatelas jurídico-políticas’, atos convencionais ou legislativos globalmente considerados, ou matérias que possam ser decididas por fora diferente ou menos solene que ato convencional ou legislativo. E também não são referendáveis matérias que sejam objeto de decisão de outro órgão constitucional ou de qualquer outra entidade que não a Assembleia da República ou o Governo”. Cfr. CANAS, Vitalino. **Referendo Nacional: Introdução e Regime**. : Editora Lex, Lisboa 1998, p. 9.

<sup>703</sup> Apresenta-se: “(1) os referendos constitucionais, isto é, os referendos tendentes a introduzir alterações à constituição; (2) os referendos em matérias de competência política reservada da AR; (3) os referendos em matérias de competência legislativa de reserva absoluta da AR; (4) os referendos sobre questões ou atos de conteúdo orçamentário, tributário ou financeiro”. Cfr. Ob. Cit., CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 2003, p. 298.

<sup>704</sup> Cfr. Ob. Cit., RODRIGUES, Luís Barbosa. **O Referendo Português a nível nacional**. 1994, p. 217-219.

objetos da competência de cada um desses órgãos. Já a iniciativa popular pode se dar a respeito de qualquer matéria, desde que não expressamente vedada pela CRP.

Antes de qualquer decisão no sentido de convocação ou não do referendo, deve a proposta ser submetida pelo Presidente da República (PR) ao Tribunal Constitucional (TC) para controle de sua constitucionalidade e legalidade. Se o TC decidir pela ilegalidade ou inconstitucionalidade do pedido, o mesmo deverá ser rejeitado pelo PR, impedindo seu prosseguimento.

No caso de aprovação, o PR pode decidir se convoca ou não o referendo. Em caso positivo, procederá à sua convocação mediante decreto, fixando as perguntas e a data da votação. No que tange à sua realização, aplicam-se, no que couber, as mesmas regras de fiscalização das eleições gerais, bem como às regras de propaganda referendária.

Canotilho ensina que o referendo tem eficácia jurídica vinculante quando o número de votantes for superior à metade dos eleitores inscritos no recenseamento, obrigando o Estado a adotar as medidas votadas pela população. Caso o número de votantes seja menor que aquele, tende a doutrina a considerar que seus efeitos seriam consultivos.<sup>705</sup>

Percebe-se, assim, que o procedimento referendário português é cercado de proteções e limitações (materiais, circunstanciais, fiscalizatórias, etc). E, talvez arriscando a emprestar-lhes de um critério comparatístico, pode-se defender que este mostra-se muito mais elaborado do que o procedimento brasileiro. Ainda que se deva reconhecer que esse cuidado originou-se, por certo, de um claro resultado do trauma plebiscitário de Portugal.

## 1.2 Iniciativa Legislativa de Cidadãos

O art. 167 da CRP permite a iniciativa popular. O tema é tratado, especificamente, pela lei 17/2003 (Lei de Iniciativa Legislativa de Cidadãos).

Tal iniciativa, por sua vez, possui limitações. Deste modo, não podem ser objeto de iniciativa popular os temas tratados no arts. 3º e 4º da lei 17/2003,

---

<sup>705</sup> Cfr. Ob. Cit., CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 2003, ps. 299-300.

ou seja:

### Artigo 3.º

#### Objecto

A iniciativa legislativa de cidadãos pode ter por objecto todas as matérias incluídas na competência legislativa da Assembleia da República, salvo:

- a) As alterações à Constituição;
- b) As reservadas pela Constituição ao Governo;
- c) As reservadas pela Constituição às Assembleias Legislativas Regionais dos Açores e da Madeira;
- d) As do artigo 164.º da Constituição, com excepção da alínea i);
- e) As amnistias e perdões genéricos;
- f) As que revistam natureza ou conteúdo orçamental, tributário ou financeiro.

### Artigo 4.º

#### Limites da iniciativa

Os grupos de cidadãos eleitores não podem apresentar iniciativas legislativas que:

- a) Violam a Constituição ou os princípios nela consignados;
- b) Não contenham uma definição concreta do sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa;
- c) Envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas previstas no Orçamento do Estado

Ao contrário da Constituição brasileira, que prevê uma percentagem da população para a iniciativa, a CRP estabelece um número fixo para a iniciativa: são necessárias 35.000 (trinta e cinco mil) assinaturas. O projeto deve ser, então, apresentado à AR contendo os aspectos referidos no art. 6º, II da lei 17/2003:

2 - Os projectos de lei referidos no número anterior são apresentados por escrito ao Presidente da Assembleia da República, revestem a forma articulada e devem conter:

- a) Uma designação que descreva sinteticamente o seu objecto principal;
- b) Uma justificação ou exposição de motivos de onde conste a descrição sumária da iniciativa, os diplomas legislativos a alterar ou com ela relacionados, as principais consequências da sua aplicação e os seus fundamentos, em especial as respectivas motivações sociais, económicas, financeiras e políticas;
- c) As assinaturas de todos os proponentes, com

indicação do nome completo, do número do bilhete de identidade e do número do cartão de eleitor correspondentes a cada cidadão subscritor;

d) A identificação dos elementos que compõem a comissão representativa dos cidadãos subscritores, bem como a indicação de um domicílio para a mesma;

e) A listagem dos documentos juntos.

De seguida, será também designada uma Comissão Representativa formada por 5 a 10 dos cidadãos que subscreverão a proposta, aos quais acompanharão todo o procedimento legislativo. Passado esta fase, o projeto será então debatido na generalidade, depois na especialidade (artigo por artigo) e definida sua aprovação ou não.

Não obstante qualquer opinião mais dura a respeito do tema, torna-se evidente a má vontade da Constituição portuguesa para com a participação popular. Em que pese o positivo fato de o número de assinaturas ser mais razoável do que o prescrito na legislação constitucional brasileira, a quantidade de limites materiais praticamente esgota o campo de atuação do instituto.

Noutras palavras, se algumas dessas limitações são compreensíveis, ainda que não necessariamente indispensáveis, há também limites absolutamente incompreensíveis. Ademais, excluir de iniciativa uma série de matérias reservadas ao Governo acaba por esgotar consideravelmente o tema. Na prática, a iniciativa de cidadãos é dificultada não pela exigência de um número esdrúxulo de assinaturas, mas pelo campo extremamente limitado de sua atuação material.

### CAPÍTULO 3 - NOVOS MEIOS DE INTERAÇÃO, COMUNICAÇÃO SOCIAL E A PARTICIPAÇÃO POPULAR

Há de admitir que os sistemas constitucionais exemplificados neste estudo, por exigências formais exacerbadas, acabam por desestimular a participação popular na construção das leis, do orçamento e das decisões de governo como um todo.

Enfim, não bastassem os limites culturais, a descrença nas várias formas de governo, nos partidos políticos e nos governantes; a sociedade ainda enfrenta outro desestímulo: a formalidade exigida pela legislação para a efetivação do veículo legal de participação direta do cidadão ou da sociedade.<sup>706</sup>

Nota-se que – diversamente da maneira que se apresenta o patrocínio político, gerido pela organização representativa do Estado – a participação direta dos cidadãos nas decisões políticas vê-se, atualmente, realocada ao *status* de mecanismo subsidiário, a ser utilizado, exclusivamente, em situações críticas.<sup>707</sup>

Daí de perceber-se, entretanto, que a participação eleitoral pode ser considerada o único mecanismo regular para a aquisição de representatividade

---

<sup>706</sup> “El escepticismo ante esas nuevas alternativas, o ante la búsqueda de vías que permitan una mayor vivacidad democrática e implicación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, está muy extendido entre las elites políticas. Las razones que se esgrimen son de muy diverso tipo. En algunos casos se alude a los costes de tiempo y de recursos que conllevan esos procesos, mientras en otros casos se hace referencia a los peligros de <<captura>> por parte de intereses parciales. Se acostumbra a mencionar cómo todo ello erosiona la <<imprescindible>> legitimidad de partidos e instituciones para el buen hacer democrático, y se acaba mencionando la falta de <<valor añadido>> (por la poca preparación de los ciudadanos ante los problemas planteados) que muchos de esos mecanismos acaban produciendo. No. Es ajeno a todo ello, la extendida y bien fundamentada opinión que no podemos confundir ese 10% interesado de forma más o menos intensa y de manera constante con el proceso de toma de decisiones políticas, con el resto de la población que se acerca circunstancialmente a un universo que consideran ajeno y propio de especialistas. En ese contexto, se afirma, acabamos confundiendo ciudadanía con una parte muy restringida de la población que es la que se organiza, se moviliza y dice representar o resto.” Cfr. SUBIRATS, Joan. **Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación.** Editorial Trotta, Democracia digita, Límites y oportunidades, Edición de Heriberto Cairo Carau, Madrid: 2002, p. 96.

<sup>707</sup> “Aún siendo un elemento fundamental de la legitimidad democrática de los poderes públicos, la democracia participativa a duras penas encuentra un sólido acomodo conceptual de naturaleza doctrinal. Carente también de una articulación normativa solvente en la mayoría de los entornos constitucionales de los Estados de Derecho, asoma sus perfiles allá donde resultan más evidentes los límites de la Democracia representativa. Y ello a pesar de que la emergencia de la primera democracia del mundo moderno cobró impulso en una sociedad altamente penetrada por diversas fórmulas de democracia participativa.” Cfr. GONZÁLEZ, Carlos J. Moreiro. **El principio de democracia participativa en el proyecto de tratado de constitución Europea.** Cuadernos Europeos de Deusto, Núm. 30, Instituto de Estudios Europeos, 2004, p. 142.

política. Mecanismos da democracia direta – como a ação popular, o plebiscito, o referendo, dentre outros, – são considerados excepcionais, ou seja, suas utilizações são exercidas em momentos excepcionais de tomada das decisões de um Estado.

A situação apresentada traz a discussão sobre a atuação do povo nas decisões políticas do Estado, bem como a inércia ou inatividade desses indivíduos. Novas investigações científicas realizadas sobre a participação social e política acabam por sinalizar que os cidadãos e a juventude em geral mostram-se mais desinteressados pela administração pública, retratando, por isso, menosprezo sobre a realidade social e o futuro da democracia.<sup>708</sup>

A apatia observada, inclusive por parte da doutrina, no que diz respeito aos comportamentos políticos institucionalizados, denotam um verdadeiro descaso com os valores sociais ou públicos. Noutras palavras, esta geração, reconhecida como nova, não se identifica com organizações políticas hierarquizadas e burocratizadas. Para além disso, apresentam uma outra característica tendencialmente voltada a criação de formas políticas não-convencionais.

O comportamento apresentado fez com que a literatura acadêmica direcionasse maior atenção para a tentativa de encontrar as causas e apresentar soluções no sentido do que ficou conhecido como a crise da representação política,<sup>709</sup> ou ainda, da própria democracia representativa.<sup>710</sup>

O distanciamento da classe política em relação ao seu povo, a inércia política dos cidadãos em geral, a ausência de *accountability* são alguns dos problemas sugeridos como sendo elementos identificadores da degeneração da democracia reconhecida como representativa.<sup>711</sup>

---

<sup>708</sup> “Coincide la generalidad de la doctrina en entender que uno de los déficits más destacables de los sistemas democráticos representativos, en sus diversas concreciones, lo constituye la falta de participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones políticas.” Cfr. VALL, Frances Pau. **Democracia e internet**. Anuario de derecho constitucional y parlamentario, n.º 10, Madrid: 1998, p. 196.

<sup>709</sup> Veja-se a explanação de problemas atuais da representação e da democracia em: VIDAL, Ernesto. **Representación y democracia: problemas actuales**. Doxa, Cuadernos de filosofía del derecho, 1989, ps. 165-185.

<sup>710</sup> Veja-se: DIAS, Marcia Ribeiro. **Democracia e novas formas de participação política**. Revista de Ciências Sociais Civitas, vol 4, n.º 2, jul.- dez. Porto Alegre: 2004, p. 206.

<sup>711</sup> Ibidem, p. 206.

## 1 – A REPRESENTAÇÃO EM MEIO A ATUALIDADE

### 1.1 O nascer de algo denominado ‘ciberdemocracia’

Antes de falar-se no surgimento da ciberdemocracia, torna-se necessário um breve estudo sobre o nascedouro desse espaço, tomando como ponto de partida o surgimento da Internet, que é o norte para a existência do ciberespaço.

#### 1.1.1 – A evolução e importância da Internet

Como é de saber-se, a internet surgiu nos anos 60 em tempos da guerra fria que existia entre as duas grandes potências mundiais da época: a União Soviética e os Estados Unidos da América.

Contudo, o surgimento desse novo espaço virtual deu-se devido às necessidades militares que se apresentavam naquele momento, não se imaginando as contribuições positivas que esse espaço poderia vir a ofertar para os mecanismos instrumentalizadores da democracia.

É certo que, antes mesmo do aparecimento da internet, surgiram os primeiros computadores que a princípio eram apenas utilizados para a solução de equações matemáticas, sendo que aos poucos foram evoluindo e auxiliando nas resoluções de diversas necessidades presentes na evolução da sociedade.<sup>712</sup>

---

<sup>712</sup> Defende Francisco Paulo Jamil Almeida Marques que “A Internet e todas as outras tecnologias que acompanharam o seu ritmo tiveram seu início com o surgimento dos primeiros computadores, que, na verdade, não passavam de máquinas de calcular. Depois do sistema de válvulas eletrônicas e de transistores, estas máquinas evoluíram até a utilização de circuitos integrados, já na década de 60. Os primeiros computadores foram inventados na Inglaterra e nos Estados Unidos durante a segunda guerra mundial, e tinham o objetivo de ajudar os militares daqueles países. Com o passar dos anos, os pesquisadores perceberam o potencial do uso das máquinas não só para funções militares, mas também para uso acadêmico e, por que não, pessoal. O financiamento vinha das forças armadas, mas o conhecimento era dos professores universitários.” Cfr. MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Cidadania Digital: A Internet como ferramenta social**. INTERCOM – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação XXV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Salvador/BA – 1 a 5 Set 2002. [http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2002/congresso2002\\_anais/2002\\_NP10MARQUE S.pdf](http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2002/congresso2002_anais/2002_NP10MARQUE S.pdf)



Por certo, talvez sem dimensionar a magnitude desta criação, logo percebeu-se que a internet converter-se-ia de uma necessidade militar para se elevar a um patamar mundial, de maneira a contribuir massivamente com os novos parâmetros da sociedade tardo-moderna. Com ambas criações, computador e internet, percebeu-se, com o passar do tempo, que o instrumento de uso militar poderia chegar a um patamar totalmente diferente reconhecendo-se o potencial que esses mecanismos poderiam oferecer.

Doutra maneira, o melhor modo de entender-se o funcionamento da Internet é analisá-la como um conjunto de redes e mais redes, e não como um simples conjunto de computadores interligados.

De forma simples, a Internet é conceituada como uma rede que está interligada com diversas outras redes, que se unem a diversas outras redes, formando um grande número de redes que estão interligadas em tempo real.

De acordo com Manuel Castells, “a internet é um meio de comunicação que permite, pela primeira vez, a comunicação de muitos com muitos, num momento escolhido, em escala global”.<sup>713</sup>

Já Gómez Aguilar percebe que a internet não é um meio de comunicação, mas um canal, conforme suas próprias palavras: “los medios que utilizan internet como canal son la Web, el correo electrónico, el telnet e incluso la televisión y la radio”.<sup>714</sup>

Nesse sentido, o principal marco da internet é a interatividade em tempo real que passou a materializar-se a partir da criação da CMC (Comunicação Mediada por Computador). Esta, foi responsável por revolucionar os meios de comunicação, interferindo diretamente na conectividade e interatividade em tempo real das pessoas.

A internet propõe um processo de comunicação tendo como elemento fundamental a descentralização das informações. Assim, ocorre a distribuição

---

<sup>713</sup> Ob. Cit., CASTELLS, Manuel. **A Galáxia da Internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade**. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges; revisão técnica, Paulo Vaz. Jorge Zahar Editora, Rio de Janeiro: 2003.

<sup>714</sup> GUILAR, A. Gómez. **Nuevas Dinámicas Interculturales en la Esfera Pública Virtual de Internet**. In: Sphera Pública, nº 4, pp. 69-85, Univ. Católica San Antonio de Murcia, Murcia, España, 2004, p. 84. <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/html/2970405/2970405.html>.

de informações de maneira mais rápida, fazendo com que as pessoas tomem conhecimento dos acontecimentos políticos de modo mais eficaz.

Acompanhando essa construção Gustavo Cardoso (*et. al.*) diz que a internet foi, no século XX, a tecnologia de informação que mais cresceu no mundo, possibilitando às pessoas receberem, alterarem e redistribuírem informações através da rede em fração de segundos.<sup>715</sup>

Daí também de dimensionar-se o poder de alcance desta ferramenta. Ora, as demais formas de comunicação permitem apenas a troca de informações, não tendo, portanto, a possibilidade de os cidadãos interferirem e interagirem-se de maneira ágil e simultânea como na internet. Observe-se que, por exemplo, numa de troca conversa através do telefone, apenas as duas pessoas que estão conversando são atingidas pela troca de dados. Já na televisão, milhões de pessoas podem estar recebendo as informações, mas nenhuma pode, no momento do recebimento, intervir ou dar sua opinião.

É nesse ponto que a internet surge de forma revolucionária nos dias atuais, podendo ser utilizada para que os cidadãos acompanhem, visualizem, reflitam, opinem e votem, em tempo real, sobre as decisões políticas do Estado.<sup>716</sup>

É importante salientar que a Internet proporcionou um maior elo entre os cidadãos e o poder público.<sup>717</sup>

Diante disso, a relação da internet com os cidadãos tem o condão de influenciar diretamente na participação política de um povo, podendo fazer permanecer suas vontades em prol do bem da nação.

---

<sup>715</sup> CARDOSO, Gustavo; ESPANHA, Rita; MORGADO, Ângela; NASCIMENTO, Suzana. **Democracia Digital: Eleitos e Eleitores na Era da Informação**. Celta, Oeiras: 2005, p. 1.

<sup>716</sup> “Lá gran aportación de Internet es que pone al alcance de los ciudadanos interesados una gran cantidad de información y les permite debatir, delibera, sobre los diversos temas que sean de su interés. Internet supone una mejora fundamental en el número potencial de usuarios, tanto por lo que se refiere al acceso a lá información como por lo que se refierer a la posibilidad de comunicarse. Por otra parte Internet también supone una mejora cualitativa en el tipo de comunicaciones”. Ob. Cit., VALL, Frances Pau. **Democracia e internet**. 1998, p. 199.

<sup>717</sup> Seguindo tal linha, Irineu Francisco Barreto Júnior<sup>717</sup> percebe que “a chamada Sociedade de Informação propicia um novo passo nas relações entre as nações, influenciando sistemas políticos e econômicos e a própria soberania de cada povo”. Cfr. JUNIOR, Irineu Francisco Barreto. **Atualidade do Conceito de Sociedade da Informação para a Pesquisa Jurídica**. In: PAESANI, Liliana Minardi (org). **O Direito na Sociedade da Informação**. Editora Atlas, São Paulo: 2007, p. 03.

### 1.1.2 – A Comunicação Mediada por computador

A CMC (Comunicação Mediada por computador) proporciona interatividade entre os cidadãos na construção de ideais através da internet. Ora, com essa nova ferramenta de informação, os argumentos são trocadas em tempo real, fazendo com que as pessoas opinem sobre determinado tema instantaneamente. Esse novo tipo de Comunicação não só contribui com a participação popular interferindo na democracia ou no Estado diretamente, mas em todos os setores da sociedade.<sup>718</sup>

Nesse sentido, as Comunicações mediadas pelo computador são de grande valia para o desenvolvimento da participação popular, utilizando-se da rede mundial de computadores, uma vez que fomentam a noção da participação direta por parte dos cidadãos na vida política do Estado de uma forma mais acessível diante de uma nova realidade social.

No passado, a troca de dados e de informações eram mais vagarosas, visto que primeiro os fatos ocorreriam e, apenas após estes já haverem acontecidos, era que as informações viam-se transmitidas à sociedade. Quando os cidadãos tomavam conhecimento destes, já não mais se poderia tentar interferir ou mudar o rumo das decisões.

Com o surgimento do telefone, por exemplo, apenas se promoviam conversas com pessoas à distância, ou seja, num alcance de dados ínfimos se comparados com a quantidade de troca de dados efetuados através do computador. Pois, há uma infinidade de redes conectadas ao mesmo tempo no mundo inteiro.<sup>719</sup>

---

<sup>718</sup> Corroborando a ideia de Gustavo Cardoso “A denominada *teledemocracia* argumenta que a comunicação mediada por computador (CMC) pode finalmente permitir formas de participação política julgadas não praticáveis devido a condicionantes espaciais ou temporais. O argumento reside em que as formas tradicionais de democracia representativa não conseguem já gerir a complexidade da era da informação, pelo que formas locais de democracia e o fortalecimento dos indivíduos são necessárias. A CMC permite criar novos equilíbrios pois fomenta os usos democráticos dos média em relação aos abusos dos média comerciais. As formas de participação política promovidas pela *teledemocracia* são a prestação de informação, a possibilidade de discutir as temáticas e inclusive a votação através da CMC. É pois, um modelo de uso das redes de computador, como a internet, cujo último objectivo é fortalecer a democracia através de um democracia directa”. Ob. Cit., CARDOSO, Gustavo; ESPANHA, Rita; MORGADO, Ângela; NASCIMENTO, Suzana. **Democracia Digital: Eleitos e Eleitores na Era da Informação**. 2005, p. 3.

<sup>719</sup> “La diferencia fundamental con el teléfono es que a través de la red la información puede ser verbal, y también escrita, con toda classe de gráficos y, comparativamente, a un coste económico muy inferior, y que además la comunicación puede efectuarse simultáneamente con diversos usuarios.” Cfr. Ob. Cit., VALL, Frances Pau. **Democracia e internet**. 1998, p. 200.

Já nos dias atuais, com essa nova ferramenta de comunicação, principalmente utilizada por meio dos computadores e da rede, a transmissão de informações tornou-se, incomensuravelmente, mais veloz, fazendo com que as pessoas tomem conhecimento de fatos de modo imediato.

Contudo, um ponto fulcral em que se diferencia a internet e o computador das demais ferramentas de comunicação, não necessariamente estaria na velocidade em que as informações são trocadas, – até mesmo porque, a televisão também pode transmitir as mesmas notícias também de modo rápido e eficaz<sup>720</sup> – mas na possibilidade das pessoas opinarem e votarem, em tempo real, com o objetivo de pressionar os representantes legais a seguirem as suas vontades, emergindo, portanto, a pura democracia: fator mais importante no contexto nacional e internacional da política em todos os países do mundo.

Gustavo Cardoso percebe que a criação das comunidades virtuais é de suma importância para a construção da democracia no século XXI, pois permite e fornece mecanismos para controlar o abuso de poderes das autoridades estatais, sendo que tais comunidades promovem um caminho contrário à censura.<sup>721</sup>

A proliferação de tais ideais acabaram por criar espaços virtuais, capazes de armazenar e distribuir dados de forma imediata e em fração de segundos. Sendo assim, essa nova faceta, através do espaço paralelo criado, faz com que as liberdades individuais de cada cidadão seja mais eficiente, visto que, conforme referenciado por Gustavo Cardoso, o CMC promove diversas ferramentas que garantem acesso às informações.

---

<sup>720</sup> “Por otra parte la diferencia con los medios de comunicación convencionales como la radio o la televisión es que Internet permite una participación más plural precisamente porque, a bajo coste, pueden participar todos los ciudadanos y grupos que dispogan de una mínima infraestructura de conexión a la red y expresarse todo tipo de opiniones, sin perjuicio de que cuantos más y más eficientes medios se destinen a la red, la posibilidad de ejercer influencia será mayor.” Ibidem, p. 200.

<sup>721</sup> Veja-se: “Promove, assim, a CMC a um nível paralelo ao das instituições democráticas representativas possibilitando, através da criação de comunidades virtuais e revitalizando comunidades físicas, criar novas formas de gestão das necessidades dos cidadãos. Ao mesmo tempo que essa nova gestão democrática se implementa, os cidadãos podem promover a sua liberdade individual, pois a CMC dá-lhes as ferramentas necessárias para a sua privacidade e gestão do acesso à informação, curto-circuitando a acção do Estado”. Ob. Cit., CARDOSO, Gustavo; ESPANHA, Rita; MORGADO, Ângela; NASCIMENTO, Suzana. **Democracia Digital: Eleitos e Eleitores na Era da Informação**. 2005, p. 3.

### 1.1.3 – O ciberespaço e a ciberdemocracia

Com o processo de criação dos computadores e das redes, proporcionou-se interatividade em massa entre as pessoas do mundo. Com isso, emergiu a necessidade de criar-se um espaço virtual capaz de reunir os ideais dessas pessoas.

Destaca-se que, conforme as palavras de Ricardo de Macedo Menna Barreto “a internet permitiu que se falasse em virtualização e, conseqüentemente, em ciberespaço”. Partindo de tal ponto, deu-se o surgimento da ciberdemocracia.<sup>722</sup>

Desta forma, o principal fator influenciador para a criação do ciberespaço foi à junção de interatividade com a comunicação em massa. Perceba que o surgimento do mesmo proporcionou, em fração de segundos, a troca de informações de modo interativo, alcançando um número elevado de pessoas.<sup>723</sup>

Portanto, dos meios de comunicação que surgiram anteriormente, tais como rádio, televisão e jornais, a internet mostra-se como o mais revolucionário destes mecanismos, pois proporcionou interação em tempo real de pessoas que estejam em qualquer parte do mundo.

Loader defende a tese de que a virtualidade no ciberespaço gerou debates interativos, na medida que suas tecnologias possibilitaram discussões nos termos sociológicos convencionais.<sup>724</sup>

É nesse contexto que se desenvolvem espaços públicos capazes de fundir a opinião de milhões de pessoas em tempo real e de forma imediata. Ferramenta melhor não pode imaginar-se com o intuito fortalecer a democracia representativa.

---

<sup>722</sup> BARRETO, Ricardo de Macedo Menna. **Ciberespaço, globalização e novas tecnologias: (re)pensando as relações entre cidadania e administração pública em um contexto de formação da ciberdemocracia**. Revistas de Estudos Jurídicos, a 15, n. 22, Franca: 2011, p. 409.

<sup>723</sup> Veja-se: “O ponto inicial que destacamos com o advento do ciberespaço é a junção entre comunicação massiva e interatividade. O telefone é interativo mas não é massivo, além de ser arbitrário por exigir que a pessoa chamada atenda o aparelho em determinada hora e que esteja em determinado lugar; a televisão, o rádio e o jornal impresso são massivos mas não interativos. Os computadores dão essa oportunidade as pessoas.” Cfr. Ob. Cit., MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Cidadania Digital: A Internet como ferramenta social**. 2002, s/p.

<sup>724</sup> LOADER, Brian D. Traduzido por: Rui Alberto Pacheco. **A política do Ciberespaço: política, tecnologia e reestruturação global**. Editora Piaget: Lisboa: 1997, p.47.

O ciberespaço pode ser definido como o conjunto de tecnologias e redes que estão unidas através de um protocolo informático (TCP/ICP). Mesmo ocorrendo essa união, não necessariamente os visitantes do ciberespaço podem acessar todos os seus domínios, visto que em determinados casos há restrição nos acessos às páginas disponibilizadas nos endereços Word Wide Web.<sup>725</sup>

Com autoridade, Francis Pisani e Dominique Piotet percebem que: “A Internet é a rede de informática mundial que nos permite acessar correios eletrônicos ou websites (...); a web, ou World Wide Web, é uma das maiores aplicações permitidas pela internet. É um sistema que possibilita consultar, por meio de um navegador, páginas contidas em sites”.<sup>726</sup>

Seguindo a mesma linha, Lévy diz que o ciberespaço “é um espaço não físico ou territorial, que se compõe de um conjunto de redes de computadores através das quais todas as informações circulam”.<sup>727</sup>

E, por este compasso, a Ciberdemocracia pode e deve possibilitar meios eletrônicos de interação entre o Estado e os cidadãos. É nesse ponto que se encontra a principal ferramenta que este espaço pode oferecer, visto que é a partir da interação que podem surgir e ser colocadas em práticas diversas outras formas de comunicação, participação e interferência nas decisões do Estado.<sup>728</sup>

Portanto, uma das principais ferramentas de ciberdemocracia está atrelada à possibilidade de discutir em tempo real as necessidades da sociedade através do poder interventivo dos cidadãos no Estado. Ora, estaríamos diante de uma real representatividade com a participação da sociedade na vida política do país.

---

<sup>725</sup> Descrição de LOADER, Brian D. **A política do Ciberespaço: política, tecnologia e reestruturação global**, da editora Piaget, Lisboa:1997, p. 21.

<sup>726</sup> PISANI, Francis e PIOTET, Dominique. **Como a Web Transforma o Mundo. A alquimia das multidões**. Editora SENAC, São Paulo: 2010, p. 16.

<sup>727</sup> LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. Editora Instituto Piaget, Lisboa: 2002, p. 87.

<sup>728</sup> Nesse sentido, Lopes e Freire descrevem que: “Os extraordinários avanços tecnológicos dos últimos anos vem transformando significativamente o panorama das modernas sociedades democráticas. Estas transformações afetam não somente o modo substancial das relações sociais, mas também o funcionamento das atuais instituições e estruturas políticas. Nesse sentido, a ciberdemocracia consiste na criação de processos e mecanismos de discussão, visando o convencimento mutuo, a partir do diálogo entre o Cidadão e o Estado, para se chegar a uma política de decisões, onde a participação popular se torna mais real em termos práticos.” Cfr. LOPES, Francisco Cristiano; FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda. **A Ciberdemocracia: os novos rumos de uma democracia planetária**. Faculdade 7 de Setembro. Disponível em: [http://www.fa7.edu.br/recursos/imagens/File/direito/ic/v\\_encontro/ciberdemocraciaosnovosrumos.pdf](http://www.fa7.edu.br/recursos/imagens/File/direito/ic/v_encontro/ciberdemocraciaosnovosrumos.pdf). p. 8. Acesso 29 de agosto de 2016.

Através da rede mundial de computadores o cidadão pode participar ativamente da gestão pública através de serviços disponibilizados pela Internet.<sup>729</sup> Sendo assim, a democracia que visa sempre atingir o interesse da maioria, que seria, em tese, o mais justo, pode ser posta em prática através dos cidadãos que podem acompanhar as mudanças sociais através dos serviços e opções disponibilizados on-line.<sup>730</sup>

Daí de defender-se também que a Ciberdemocracia vem aprofundar a liberdade individual dos cidadãos, proporcionando governos eletrônicos mais transparentes.<sup>731</sup> Portanto, é imensurável a importância deste instrumento na vida dos cidadãos, que poderão interferir e controlar a vida estatal de forma mais firme e coesa. Tal ideia é de suma importância para que realmente fortaleça a participação popular em interatividade direta com o Estado, visto que tornando os acontecimentos mais transparentes, tornar-se-á também possível a interferência dos cidadãos em tempo real.

Impõe Francisco Cristiano Lopes e Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire que: “os extraordinários avanços tecnológicos dos últimos anos veem transformando significativamente o panorama das modernas sociedades democráticas. Estas transformações afetam não somente o modo substancial das relações sociais, mas também o funcionamento das atuais instituições e estruturas políticas. Neste sentido, a ciberdemocracia consiste na criação de processos e mecanismo de discussão, visando o convencimento mútuo, a partir de diálogo entre o Cidadão e o Estado, para se chegar a uma política de decisões, onde a participação popular se torna mais real em termos práticos”.<sup>732</sup>

---

<sup>729</sup> “A través de Internet los ciudadanos pueden expresar sus opiniones que, precisamente por provenir de personas o grupos interesados, podrán ser cualitativamente relevantes, dado que obviamente solo expresarán su opinion quienes tengan interés en hacerlo. Se trataría pues de una participación política reflexive, que puede ser interesada o incluso tendenciosa, lo que, sin embargo, no es en absolute desdeñable.” Cfr. Ob. Cit., VALL, Frances Pau. **Democracia e internet**. 1998, p. 201.

<sup>730</sup> Paráfrase de TOMIZAWA, Guilherme; MASCHIO, Thamyres. Ciberdemocracia: participação popular via internet. ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET. Ano III, nº 7, jan/jun, Curitiba: 2012, p. 244-254.

<sup>731</sup> Conforme as palavras “Graças à nova rede de comunicação global, a própria natureza da cidadania democrática passa por uma profunda evolução que, uma vez mais, a encaminha no sentido de um aprofundamento da liberdade: desenvolvimento do ciberativismo à escala mundial (notavelmente ilustrado pelo movimento de antimundialização), organização das cidadãs e regiões digitais em comunidades inteligentes, em ágoras virtuais, governos eletrônicos cada vez mais transparentes ao serviço dos cidadãos e voto eletrônico”. Cfr. Ob. Cit., LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia da Editora Instituto Piaget**. 2002, p. 30.

<sup>732</sup> IN: LOPES. Francisco Cristiano Lopes e FREIRE. Geovana Maria Cartaxo de Arruda. **Ciberdemocracia: os novos rumos de uma democracia planetária**, 2009, p. 8.

Nesse sentido, defende Nye Júnior o surgimento do “Poder Cibernético”, conceituando-o como o conjunto de recursos que estão ligados à criação, controle e troca de informações eletrônicas baseadas em computador. Considera o autor que a principal utilidade do Poder Cibernético é a capacidade de obter resultados de forma eficiente.

## 1.2 O novo espaço e sua influência na formação cidadã

O ciberespaço, ou seja, o novo espaço que rompe barreiras territoriais, fazendo com que as pessoas comuniquem-se e transfiram dados mesmo estando a quilômetros de distância, nasce com o poder de influenciar a formação participativa dos internautas.

Ricardo de Macedo Menna Barreto afirma que: “com efeito, desvela-se a necessidade de compreender-se como a participação política surge, hoje, revestida e (re) possibilitada pela comunicação. Contudo, não se trata mais de uma comunicação pessoal, isto é, entre dois ou mais indivíduos que se encontram fisicamente, mas sim de uma comunicação eletrônica”.<sup>733</sup>

Partindo de tal premissa, o novo espaço, ou seja, o ciberespaço não põe à disposição apenas uma nova ferramenta de comunicação, mas revoluciona, de forma significativa, o modo de troca de dados, visto que não estamos falando aqui de contato físico, mas contato através da internet.

Destaca-se que a mesma pode ser realizada por computadores, tablets e smartphones.

Nesta nova época, mudou-se o modo de como se forma a relação cidadã. Ora, antes, o exercício da cidadania apenas acontecia através dos meios físicos, hoje, diante de todas as alterações ocorridas com o advento do ciberespaço, essa perspectiva mudou, passando os cidadãos a ter formações diferentes e exercendo a cidadania de modo diverso daquele antigo modelo participativo estudado no decorrer do trabalho.

---

Disponível

em:[http://fa7.edu.br/recursos/imagens/File/direito/ic/v\\_encontro/ciberdemocraciaosnovosrumos.pdf](http://fa7.edu.br/recursos/imagens/File/direito/ic/v_encontro/ciberdemocraciaosnovosrumos.pdf)

<sup>733</sup> BARRETO, Ricardo de Macedo Menna. **Ciberespaço, globalização e novas tecnologias: (re)pensando as relações entre cidadania e administração pública em um contexto de formação da ciberdemocracia**. Revistas de Estudos Jurídicos, a 15, n. 22, Franca: 2011, p. 415.



### 1.2.1 Participação popular através da Internet

Apesar do uso em grande escala no mundo, a Internet enfrenta desafios no sentido de determinar os efeitos de seu alcance, seja nas relações entre as pessoas, seja no que tange à participação política dos cidadãos.<sup>734</sup>

Em que pese o acesso a Internet ser facilitado nos dias atuais, a efetividade da participação popular por meio desta enfrenta novos desafios. Conforme Magrani, por essa razão, para que seja possível compreender e medir o potencial democrático da internet, evidencia-se a necessidade de analisar-se cada caso empiricamente, a partir dos elementos e resultados que constituíram cada iniciativa.<sup>735</sup>

Nesse sentido, entende o autor que é preciso analisar, antes de mais nada, como se deu a formação e quais os resultados alcançados por cada forma de iniciativa popular tradicional.<sup>736</sup>

Assim, não chegaríamos a uma extinção dos modelos tradicionais de democracia, mas numa ideia de extensão do modelo de participação popular cibernético nas decisões do Estado, como forma de efetivar a representatividade.

Guilherme Tomizawa e Thamyres Maschio defendem, por exemplo, que a interação dos cidadãos através da internet não implica na extinção da cidadania tradicional, mas de uma forma diferente no qual o ciberespaço deve complementar o exercício da democracia convencional, buscando sempre otimizar os direitos garantidos aos cidadãos, possibilitando contato direto com os representantes do povo.<sup>737</sup>

---

<sup>734</sup> “O acesso dos indivíduos à internet é a chave e a pré-condição para a participação da população em um diálogo mais estreito com o sistema político viabilizado pela democracia digital. Considerando que a internet não é universalmente acessível aos cidadãos (realidade na qual se insere o Brasil), há hoje ainda uma forte limitação ao valor da esfera pública virtual em termos de participação democrática.” Cfr. MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada, a internet como ferramenta de engajamento político-democrático**. FGV Direito Rio, Juruá Editora, Curitiba: 2014, p. 106.

<sup>735</sup> Ibidem, p.163.

<sup>736</sup> Seguindo este linha de pensamento a “ciberdemocracia” poderia ser experimentada e outras formas de participação e mecanismos representativos poderiam ser propostas. Atualmente é muito fácil organizar consultas rápidas à população sobre temas de interesse imediato e que requeiram um pronunciamento de relativa urgência. Plebiscitos e referendos não teriam porque serem casos excepcionais na vida social e política. Ao menos tecnologicamente já não há mais desculpas.” Cfr. CRUZ, Paulo Márcio Cruz e SIRVENT, José Francisco Chofre. **Ensaio sobre a necessidade de uma teoria para a superação democrática do estado constitucional moderno**. NEJ - Vol. 11 - n. 1 - p. 41-62 / jan-jun, Itajaí: 2006, p. 50.

<sup>737</sup> “Sin embargo, a consecuencia de las propias condiciones sociales y de crecimiento económico y complejidad social, lo social, lo cierto es que hoy, la democracia se

Ora, percebe-se a descrença da sociedade na representação que é feita atualmente. Tais fatos, ocasionam a crise da representação, fazendo com que as esperanças nos representantes sejam frágeis.

A Internet, através do ciberespaço, de acordo com o visto alhures, possui ferramentas capazes de proporcionar revoluções do processo de intervenção da sociedade na vida política do Estado, conforme ver-se-á nos tópicos seguintes.

Diante disso, estudam-se a seguir os efeitos políticos, os limites, os modos de participação e os desafios da participação popular através da internet como forma de efetivar a representatividade.

### 1.2.2 Efeitos Políticos

Silveira defende que ao disponibilizar ferramentas de participação popular, o Estado pode, através da rede, conseguir mais eficiência na prestação de serviços e informações.<sup>738</sup> No entanto, para que tal fato ocorra, mister faz-se a existência de uma reorganização interna com o intuito de ultrapassar o limite da eficiência da prestação de serviços e informação do Estado.<sup>739</sup>

Partindo desse ponto, mostra-se correto o entendimento de Silveira, visto que só a partir do momento que o próprio Estado disponibilizar ferramentas para que os cidadãos possam acompanhar, em tempo real, os acontecimentos e decisões do Estado, é que ocorrerá uma maior eficácia da participação popular.<sup>740</sup> Noutras palavras, faz-se necessário que o Estado disponibilize

---

asienta sobre la primacia de los grupos de opinión, participación y también de presión que están presentes en la sociedad.” Cfr. Ob. Cit., VIDAL, Ernesto. **Representación y democracia: problemas actuales**. 1989, ps.172-173.

<sup>738</sup> “Entre los efectos más notorios de la incardinación de las fórmulas de democracia participativa en el sistema decisorio pueden reeñarse su influencia en la regulación normativa de situaciones principalmente económicas tales como la fijación de salarios, las condiciones laborales o el estatuto de los consumidores, o en otras de naturaleza diferente como el respeto al medio ambiente y la defensa de la Dignidad humana”. Cfr. Ob. Cit., Cfr. GONZÁLEZ, Carlos J. Moreiro. **El principio de democracia participativa en el proyecto de tratado de constitución Europea**. 2004, p. 142.

<sup>739</sup> Cfr. SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. **Governo Eletrônico e Inclusão Digital**. In: HERMANN, Klaus (org.) **Governo Eletrônico – Os Desafios da Participação Cidadã**. Fundação Konrad Adenauer, Fortaleza: 2002, p. 72.

<sup>740</sup> “A inclusão da participação popular entre os fenômenos que o direito passa a enfrentar é fruto do esgotamento de um modelo segundo o qual a administração detém o monopólio do interesse público e o cidadão se conforma em ser mero expectador”. Ob. Cit., Cfr. MARQUES, Marcelo Henrique Pereira. **Participação popular, memória e verdade**. 2015, p. 87.

mecanismos que possibilitem maior interatividade entre cidadãos e Estado, visto que esses mecanismos influenciariam nas decisões tomadas pelos representantes no seu dia-a-dia.

Existem diversos entendimentos acerca dos efeitos da participação política dos cidadãos através da internet. O principal debate está cotado no modo como os cidadãos relacionam-se com o poder político.<sup>741</sup>

Ainda referente aos efeitos políticos na internet, defende-se que a participação popular faz com que seja possível testar e propor alternativas alternativas para a solução dos problemas na sociedade e para que efetivamente as pessoas possam interferir na vida política do Estado sob as suas variadas óticas.

Segundo a linha de pensamento de Diógenes Lycarião e Rafael Cardoso Sampaio “as associações cívicas engajam-se em atividades reflexivas e democráticas para testar ideias, imaginar novas ações e propor soluções alternativas para seus problemas. Esse tipo de discussão aumenta a qualidade dos julgamentos democráticos, reduz a arbitrariedade e a instabilidade dos mecanismos de agregação de preferências, além de conceder legitimidade aos procedimentos e resultados das decisões tomadas. A efetivação dessa discussão em um processo de participação política dá-se quando os entendimentos e argumentos mobilizados na internet e na esfera pública como um todo, produzem uma resposta por parte do sistema político”.<sup>742</sup>

### 1.2.3 Limites

A internet possibilita que pessoas de qualquer lugar do mundo comuniquem-se em tempo real como se estivessem do lado uma da outra. Portanto, o alcance da mesma ultrapassa os meros limites territoriais, chegando a parâmetros mundiais.

---

<sup>741</sup> Cfr. LYCARIÃO, Diógenes; SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Sociedade civil online: diferentes usos da internet para fomentar a participação política**. Revista Estudo Comum. Vol. 11, Curitiba: 2010, p. 101.

<sup>742</sup> Ibidem, p.102.

Isso ocorre devido à possibilidade da troca de dados e informações em milésimos de segundos, alcançando milhões de pessoas em questão de minutos.<sup>743</sup>

Partindo para a democracia no ciberespaço, esta terá o poder de libertar a participação local, tendo alcance em todo o mundo. Voltando-se para a realidade de cada país, é possível que os cidadãos acompanhem, em tempo real, as decisões de seus representantes, mesmo que estejam a milhares de quilômetros de distância. Do ponto de vista territorial, essa ferramenta é fantástica.

Brian D. Loader defende que o ciberespaço tem o condão de dar acessibilidade globalmente a milhões de pessoas em diversos países. Tal característica permite contribuir para tornar as culturas mundiais mais homogêneas. Devido à possibilidade quase infinita de troca de informações e dados, as culturas de diferentes partes do mundo podem ser influenciadas por outras.

Deste modo, percebe-se que a participação popular na ciberdemocracia pode extrapolar os limites territoriais, para se permitir que determinado cidadão de uma certa nação acompanhe, por exemplo, as decisões do representante máximo daquele país, que se encontra com o representante de outro Estado, com o objetivo de criarem acordos mútuos.

Voltando-se para o ponto de vista interno, num país como o Brasil, com largas dimensões territoriais, seria possível que os cidadãos de determinado Estado (federado) acompanhem as decisões de seu representante na sede do Governo, que às vezes fica a centenas de quilômetros de distância do município que vive.

Contudo, para além de acompanhar-se as decisões – algo que se via acompanhado, por exemplo, pelo noticiário televisivo – pode-se dizer que o

---

<sup>743</sup> Nesse sentido, defende Lopes e Freire que: “Outro aspecto importante, a se destacar quando o assunto é ciberdemocracia, é a questão do espaço, que não pode mais ser pensado somente em parâmetros locais, mas em âmbito transnacional, mundial. A seara da ciberdemocracia é sempre mais ampla que a da democracia local. Com efeito, a ciberdemocracia é indissociável da nova forma de Estado, capaz de aplicar uma governação adaptada à civilização planetária.” Cfr. LOPES, Francisco Cristiano; FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda. **A Ciberdemocracia: os novos rumos de uma democracia planetária**. 2009, p. 8. Disponível em: [http://fa7.edu.br/recursos/imagens/File/direito/ic/v\\_encontro/ciberdemocraciasosnovosrumos.pdf](http://fa7.edu.br/recursos/imagens/File/direito/ic/v_encontro/ciberdemocraciasosnovosrumos.pdf). Acesso em 07 de setembro de 2016.

principal fator do uso de mecanismos atinentes a ciberdemocracia residiria na possibilidade das pessoas interferirem diretamente nas decisões de seus representantes, criando a crença de que a representatividade realmente existe e tem eficácia.

Por certo, talvez sejam destes instrumentos que a democracia demonstrar-se-á mais fortalecida e tomará rumos totalmente diferentes, visto que atualmente mostra-se nítida a crise de representatividade da democracia mundial.

#### 1.2.4 Os desafios

Apesar de a Internet ter um uso avassalador no mundo, o número de pessoas que não têm acesso a rede e não sabe utilizá-la ainda é significativo. Desta feita, é de grande importância que, para a efetiva participação popular através desse meio, seja realizada a integração da sociedade ao instrumento de internet em primeiro plano, de modo que a coletividade possa participar efetivamente na ingerência do Estado.<sup>744</sup>

Seguindo essa linha de pensamento, Lopes e Freire defendem que: “um dos desafios impostos ao novo modelo de sociedade é a democratização da informação estar em gerar um processo de aprendizagem coletivo e, com isso, a possibilidade de uma maior participação cidadã nos mecanismos deliberativos”.<sup>745</sup>

Nesse diapasão “o ciberespaço é um gigantesco potencializador estratégico da cidadania e da prática democrática, ainda que, por sua natureza plural e heterogênea, necessita o conhecimento de sua linguagem e suas características intrínsecas. A linguagem do hipertexto que é própria da cibercultura, rompendo com a linearidade das leituras e das construções dos

---

<sup>744</sup> “Nesse contexto de inovação dos processos eleitorais, surgem incentivos para enfatizar a deliberação pública, contribuindo para os Estados assumam novos instrumentos com a finalidade de adequar-se a este modelo de, o que vem influenciando os formatos das políticas e valorizando os aspectos qualitativos do processo democrático.” Cfr. SOUZA, Luciana da Costa e. **Democracia: representativa, deliberativa ou participativa? O espaço dos conselhos neste debate.** Revista multidisciplinar da Uniesp, Saber Acadêmico, n.º 10, dec., Presidente Prudente: 2010, p. 122.

<sup>745</sup> Cfr. Ob. Cit., LOPES, Francisco Cristiano; FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda. **A Ciberdemocracia: os novos rumos de uma democracia planetária.** 2009, p. 7. Disponível em: [http://fa7.edu.br/recursos/imagens/File/direito/ic/v\\_encontro/ciberdemocraciasosnovosrumos.pdf](http://fa7.edu.br/recursos/imagens/File/direito/ic/v_encontro/ciberdemocraciasosnovosrumos.pdf). Acesso em 07 de setembro de 2016.

discursos, necessita e exige novas práticas de convívio e interação, novas formas de interpretação e crítica.<sup>746</sup>

Portanto, o marco inicial para que esse processo seja instaurado é a criação de projetos de aprendizagem, cursos e políticas públicas que proporcionem conhecimentos sobre a utilização da rede para as pessoas que ainda não têm acesso na atualidade.

Outro ponto relevante, conforme Rover, é que, quem não conseguir ou não estiver conectado à rede mundial de computadores, ficará sem participar da vida social através da internet.<sup>747</sup>

Seguindo tal raciocínio, percebe-se que aquele que não tiver acesso em tempo real não conseguirá efetivamente participar da vida social, e por consequência, não conseguirá participar das decisões políticas do Estado.

Ora, é nesse ponto que o Estado deve intervir, antes de mais nada, como forma de proporcionar o acesso a rede mundial de computadores a todas as pessoas, criando mecanismos e projetos que alcançam a maioria dos cidadãos.

No mesmo sentido, Pierre Lévy defende a tese de que a democracia e o ciberespaço estão intimamente ligados. Entretanto, há fortes críticas no sentido de que boa parte da população não tem acesso à Internet.

Assim, o autor segue a mesma linha de pensamento de Rover, visto que, o principal desafio é tornar o acesso da Internet disponível para todos os cidadãos, de modo que os mesmos possam, efetivamente, participar da vida política do Estado.

Ademais tal argumento torna-se imprescindível para mostrar um dos objetos ou mesmo do sentido de democracia. Como se vê, a democracia defende a tese de que todos os cidadãos devem participar das decisões, sendo que será aceita a que obtiver a maioria da aceitação popular. Dessa forma, como defender a ciberdemocracia se a maioria das pessoas não tem acesso à rede mundial de computadores? Talvez seja esse o principal desafio: como tornar toda a sociedade interligada através da rede mundial de computadores?

---

<sup>746</sup> AZEVEDO, Néilton Gomes; AZEVEDO, Diana Paola Gutierrez Diaz de. **Ciberespaço, democratização do conhecimento e formação docente: discursos para a construção de uma educação democrática e exercício da cidadania.** XIII EVIDOSOL e X CILTEC-Online - junho/2016 - <http://evidosol.textolivre.org>, 2016, p. 3.

<sup>747</sup> ROVER, Aires José (Org.) **Direito e Informática.** Barueri: Manole, 2004, p. 29.

É nesse contexto que o Estado deve intervir para proporcionar tal acesso. Será nesse momento que a crise de representatividade poderá findar-se, visto que as pessoas poderão participar amplamente das decisões tomadas por seus representantes.

Como forma de suprir tal necessidade, já existem políticas públicas criadas no Brasil com o objetivo de viabilizar o acesso a internet para toda a sociedade. Conforme Sérgio Amadeu Silveira, as políticas de modernização de informatização do Estado devem estar interligadas para orientar e dar acesso à população excluída socialmente.

De igual maneira, Ivan Alberto Martins Hartmann<sup>748</sup> argumenta que o acesso à Internet é um direito fundamental, pois há a criação de uma nova esfera pública. Entende-se que a Internet não é um espaço imaginário, mas uma nova realidade. Portanto, o manejo de políticas públicas seria de vital importância para alcançar os milhões de cidadãos que poderiam expor suas opiniões no espaço virtual.

No entanto, o fator mais importante desta interatividade reside no fato de que os cidadãos poderão efetivamente opinar, em tempo real sobre as decisões, evitando assim, arbitrariedades do Poder Público e fazendo existir a real democracia.

## 2 - INTERNET E PARTICIPAÇÃO

### 2.1 Cidadania e efetividade democrática na era digital

Bem coloca Francisco Cristiano Lopes e Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire<sup>749</sup> que devido ao avanço das novas tecnologias de informação, dentre as quais a principal seria a internet, ocorreram diversas discussões sobre a revitalização da democracia.

Ora, esse novo espaço, como destacado acima, pode possibilitar a

---

<sup>748</sup> Cfr. HARTMANN, Ivan Alberto Martins. **O acesso a internet como direito fundamental**. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 2007, 28.

<sup>749</sup> Cfr. Ob. Cit., LOPES, Francisco Cristiano; FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda. **A Ciberdemocracia: os novos rumos de uma democracia planetária**. 2009, p. 1.

participação popular direta dos cidadãos nas decisões políticas do Estado.

Destaca ainda os autores que surgiram diversas teses acerca de um Estado mais transparente e próximo dos cidadãos. Dentre estas, a que mais gerou polêmica foi à teoria da democracia “*plug and play*”.

Neste novo modelo de democracia, ocorre a tentativa de trazer a tona um ideal antigo, que nos leva à democracia direta, principalmente difundida na Grécia Antiga. Com razão, Francisco Cristiano Lopes e Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire afirmam que tal pensamento acabaria por causar mudanças significativas no atual modelo de democracia.<sup>750</sup>

Nesse sentido, na Democracia do *plug and play* “a esfera civil ocupa o lugar da esfera política na produção da decisão. A ênfase aqui está no fato de que só argumentar não seria suficiente: é preciso deixar que o povo decida. Isto significa um Estado governado por plesbicito”.<sup>751</sup>

Ora, seguindo essa linha de pensamento, o poder nas mãos dos representantes do povo seria mínimo, visto que os próprios cidadãos tomariam e decidiriam sobre os rumos que o Estado deveria seguir.<sup>752</sup>

Tese mais interessante não há, principalmente com a contribuição da grande ferramenta chamada internet que acoplada a concepção de ciberespaço, podem proporcionar mecanismos de difusão e de opinião pública em números altíssimos e em questão de minutos.

Tanto que Sivaldo Pereira da Silva<sup>753</sup> defende a “ideia de que, com as possibilidades interativas em massa das novas tecnologias da comunicação, a decisão deveria estar assim transferida diretamente para a esfera civil.”

Seguindo tal linha de pensamento Wilson Gomes<sup>754</sup> defende a extinção da esfera política profissional porque os cidadãos controlariam as

---

<sup>750</sup> Ibidem, p. 3.

<sup>751</sup> GOMES, Wilson. **Ciberdemocracia: possibilidades e limites**. Conferência Inaugural do II Congresso Ibérico de Comunicação. Portugal, Covilhã: 2004, p. 6.

<sup>752</sup> “Contudo, a decisão se serão construídos novos hospitais ou creches, se uma rua será asfaltada ou será construído um monumento não é tarefa do Congresso. E tais decisões podem ser fruto da escolha única do administrador ou como resultado da oitiva da população. E aqui reside um ponto fundamental nos instrumentos participativos, sua realização arma o administrador de mais informações na escolha da política. E por outro lado, arma o cidadão de informação e transparência.” Cfr. MARQUES, Marcelo Henrique Pereira. **Participação popular, memória e verdade**. Editora Lumen Juris, Direito, Rio de Janeiro: 2015, p. 87.

<sup>753</sup> SILVA, Sivaldo Pereira da. **Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras**. Opinião Pública, Campinas, Vol XI, nº 2, Out, Campinas: 2005, p. 457.

<sup>754</sup> Ob. Cit., GOMES, Wilson. **Ciberdemocracia: possibilidades e limites**. 2004, p. 219.



decisões políticas, a tornando legítima dentro de cada Estado.

Tal linha de pensamento seria propriamente o atingir do ápice do sentido literal da democracia, entretanto, já se demonstrou, ao longo da história, que a falta de referenciais de gerenciamento das instituições do Estado – em uma sociedade atual de grandes extensões demográficas e populacionais – seria algo temerário com riscos, inclusive, de vir a gerar, em algum momento, uma desordem institucional.

Ocorre, diante dessas novas tecnologias e com o avanço da internet, uma descentralização acelerada de informações referentes aos movimentos sociais decorrentes da infinidade de blogs, smartphones<sup>755</sup> e sistemas que gerenciam dados, tornando as pessoas no mundo mais interligadas.

Diante disso, o mundo caminha para um governo democrático mundial que estará interligado devido à infinidade de ferramentas disponibilizadas no ciberespaço.

## 2.2 A nova atitude dos cibercidadãos

Valéria Marcondes defende que há uma recorrente mudança no modo que os cidadãos usufruem da Internet. Isso se deve ao fato de que a cultura dos cidadãos mudou de forma significativa nas últimas décadas.<sup>756</sup>

Já no que tange à participação popular através da internet, Néstor García Canclini sustenta que: “homens e mulheres percebem que muitas das perguntas próprias dos cidadãos [...] recebem sua resposta mais através do consumo privado de bens e dos meios de comunicação de massa do que nas regras abstratas da democracia ou pela participação coletiva em espaços públicos”.<sup>757</sup>

Nesse sentido, há recorrente mudança de posição e atitude das

---

<sup>755</sup> “O fenômeno mais notável se dá na produção descentralizada de informações e movimentos sociais, traduzidos nos milhares de blogs, smart mobs e sistemas de gerenciamento de conteúdos que interligam grupos e trocam informações em todo o planeta, muitas vezes impondo meios de comunicação de massa (rádio, TVs e jornais) notícias advindas dos blogs”. Cfr. Ob. Cit., LOPES, Francisco Cristiano; FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda. **A Ciberdemocracia: os novos rumos de uma democracia planetária**. 2009, p. 2.

<sup>756</sup> Cfr. MARCONDES, Valéria. **Internet, democracia e participação popular: discutindo experiências participativas**. Faculdade de Comunicação Social (PUCRS), Porto Alegre: 2011, p. 127.

<sup>757</sup> CANCLINI, Nestor Garcia. **Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização**. UFRJ, Rio de Janeiro: 1999, p. 37.

pessoas. Tal mudança começou exclusivamente no modo como as pessoas eram instigadas a consumirem. De tal perspectiva, percebeu-se que os cidadãos poderiam se posicionarem de forma diversa aos novos acontecimentos políticos, de maneira a possibilitar a intervenção popular de forma imediata.

Defendem Alexandre Barbosa, Demi Getschko e Raquel Gatto que “o exercício da cidadania em espaços virtuais não se confunde com o governo eletrônico, embora faça parte de seu escopo, visto que o papel do governo, aqui entendido como uma sociedade política, organizada com legitimidade para representar o interesse público e coletivo, transcende a mera disponibilização de serviços públicos eletrônicos na Internet”.<sup>758</sup>

Dessa forma, deve-se afirmar, com toda certeza, que a cidadania através da Internet não se confunde com a disponibilização do governo.

Com isso, vê-se asseverado que, com a evolução da Internet e da quantidade de assuntos disponibilizados, ocorreu um enorme crescimento de informações fornecidas. Acontece que os dados são disponibilizados de forma livre. E, neste caso, reconhece-se que qualquer pessoa que tenha acesso a Internet pode publicar e disponibilizar qualquer tipo de informação. Assim, Valéria Marcondes diz que: “em termos de mídia, o leitor é o próprio editor, que assume a responsabilidade – um típico exemplo da revolução do controle, de acordo com o autor. As premissas jornalísticas estão em transformação. Não há como julgar a veracidade das informações online. É necessário, cada vez mais, discernimento ao selecionar e interpretar o que se lê e se ouve. Deve-se dar credibilidade àqueles que publicam a informação exata, independentemente da velocidade com que vai chegar. Porém, essa não é a solução, apenas um mecanismo de defesa”.<sup>759</sup>

Interpretando o disposto acima, os cidadãos devem portar-se de forma crítica para analisar o que está disponível na rede, com o intuito de filtrar

---

<sup>758</sup> BARBOSA, Alexandre; GETSCHKO, Demi; GATTO Raquel. **Internet e cidadania: A importância dos espaços virtuais no seu exercício**. In: CGI.br. Pesquisa sobre o uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil 2005-2009. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2010. ps. 77-78. Disponível em <http://www.cetic.br/tic/5anos/index.htm>. Acesso 07 de setembro de 2016.

<sup>759</sup>MARCONDES, Valéria. **Internet, democracia e participação popular: discutindo experiências participativas**. Faculdade de Comunicação Social (PUCRS), Porto Alegre: 2011, p.132.

o que realmente mostra-se proveitoso e verídico.

Partindo para o sentido de cidadania na internet, os cidadãos devem comprometer-se consigo mesmo para analisar, criticamente, o que é posto na rede, de maneira a criar juízos capazes de distinguir as informações verdadeiras das falsas, visto que, em tratando-se de dados inverídicos, as consequências e os danos causados ao Estado e a população em geral podem ser irreversíveis.

Seguindo o mesmo rastro, Valéria Marcondes defende que “os cidadãos podem usar a rede não só para eleger representantes públicos, mas para expressar suas preferências eleitorais e sua posição referente a decisões políticas de forma instantânea e direta”.<sup>760</sup>

Ora a Internet promove uma verdadeira cidadania no sentido que as pessoas podem em tempo real efetivamente exercê-la.

Assevera-se que, quando os cidadãos participam mais da vida política, ocorre uma melhor interatividade entre o Estado e a sociedade. Seguindo essa linha de pensamento, Valéria Marcondes diz que: “Cidadãos ativos são primordiais para fomentar a democracia e o bem-estar social. A obrigação dos cidadãos consiste em assegurar que as forças deliberativas prevaleçam sobre a arbitrariedade. Para que isso aconteça, é indispensável que o sistema de comunicação fomente objetivos democráticos e de experiências conjuntas, impedindo o uso de filtros ilimitados”.<sup>761</sup>

Corroborando com a ideia acima, entende-se que quando mais o sistema de informação, e, neste caso específico: a Internet, possibilita meios e espaços para que as pessoas participem; mais participativo e democrático torna-se o povo, que além de votarem nas eleições, podem, a todo momento, interferir na vida do Estado.

### 2.3 Espécies de democracia digital

Com a evolução da internet e com sua consequente utilização por grande parte da população mundial, passou-se a defender a ideia de uma democracia digital. Ora, nessa perspectiva, a democracia foge da realidade física e passa a ser fortemente difundida pelas redes mundiais de computadores.

---

<sup>760</sup> Ibidem, p.133.

<sup>761</sup> Ibidem, p.134.

Corroborando com esse pensamento, Victor Varcelly Medeiros Farias defende a ideia de que “uma democracia digital consiste numa prática de governo eletrônico, realizada através do uso da internet, segundo o qual o cidadão pode interagir de maneira direta com a administração pública, efetivando o exercício de seus direitos políticos. Nesse sentir, a internet surge como um espaço público/virtual no qual o cidadão possui o direito de se comunicar livremente, ou seja, ser ao mesmo tempo fonte e receptor de informações, sobre os mais diversos temas de interesse público”.<sup>762</sup>

Na tese acima, esta modalidade de democracia seria utilizada para proporcionar um espaço público e ao mesmo tempo virtual. Percebe-se grande evolução se comparado com os antigos modelos de democracia.

Conforme as palavras de Tania Tonhati, a democracia digital foi influenciada por três linhas democráticas. São elas: a liberal, a republicana e deliberativa. Foi a partir dessas três linhas que surgiram as modalidades de democracia digital. São elas: liberal-individualista, comunitarista e deliberacionista. Assevera-se que cada uma dessas modalidades atribui legitimidade à sociedade.<sup>763</sup>

Citado por Tania Tonhati, foi Dahlberg, o principal difusor desta divisão, tendo o mesmo definido o alcance e o conceito de cada modalidade de democracia digital.<sup>764</sup>

O primeiro modelo, ou seja, o liberal-individualista, está intimamente ligado ao indivíduo em si, sendo que a legitimidade da democracia determinada pela predominância dos interesses individuais.<sup>765</sup>

O segundo modelo, ou seja, o comunitarista, defende que a legitimidade democrática advém do individual que parte para a coletividade. Portanto, o que concede a legitimidade aos indivíduos não é a liberdade de cada um, mas o poder e liberdade para se construir laços comunitários.

---

<sup>762</sup> FARIAS, Victor Varcelly Medeiros. **As possibilidades da democracia digital no Brasil**. Universidade Federal de Santana Maria/RS. 2º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade. Santa Maria: 2013, p. 501.

<sup>763</sup> Cfr. TONHATI, Tania. **Governo Eletrônico, Globalização e perspectivas da gestão pública para a democracia digital**. Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico, nº 5, Florianópolis: 2011, p.8.

<sup>764</sup> Ibidem, p. 9.

<sup>765</sup> Ibidem, p. 9.

Já o terceiro modelo, ou seja, o deliberacionista, conforme Tania Tonhati, “está atrelado à concepção habermasiana de esfera pública, a legitimidade da democracia estaria, neste caso, nem no indivíduo e nem na comunidade, mas na liberdade do debate aberto e livre, no qual os indivíduos poderiam discutir de maneira racional questões de interesses comuns para retirar o melhor argumento”.<sup>766</sup>

Segundo a ideia de Tania Tonhati esse último modelo é o mais significativo e o que deve ser aceito, visto que concede aos cidadãos o poder e a liberdade de efetividade intervirem nas decisões do Estado, mostrando seus argumentos e defendendo a tese que mais se encaixe ao caso concreto sob a ótica de cada um para que se alcance a uma decisão coletiva capaz de beneficiar toda uma sociedade.

Ademais, destaca-se também o poder participativo que este último modelo revela, onde as pessoas estariam a todo momento, trocando argumentos com os representantes do povo para se chegar à melhor solução ou decisão, a depender do que se esteja debatendo.<sup>767</sup>

Afirma Tania Tonhati que “o que caracterizaria a esfera pública habermasiana e conseqüentemente a esfera pública virtual, segundo o modelo deliberativo, seria a participação igualitária e pública”.<sup>768</sup> Ou seja, seria a faculdade de cada cidadão poder efetivamente mostrar seus argumentos e idealizá-los de forma argumentativa para que seu ponto de vista seja aceito e tido como o melhor para cada caso.

Silva faz a diferenciação existente os três modelos, conforme se depreende a seguir: “No modelo deliberacionista, o indivíduo só faz sentido enquanto componente de um público capaz de produzir deliberação (...) e ao contrário dos comunitaristas, a ênfase democrática nos deliberacionista não está

---

<sup>766</sup> Ibidem, p. 9.

<sup>767</sup> “As três características centrais da argumentação deliberativa são: cessão de espaço decisório por parte do Estado em favor de uma forma ampliada e pública de participação, a forma de lidar com a informação onde o Estado e o mercado possuem informações incompletas para a tomada de decisão sendo necessário que os atores sociais também tragam informações, o compartilhamento e discussão destas informações e por último a testagem de múltiplas experiências com capacidade de variação dos arranjos deliberativos.” Cfr. Ob. Cit., Luciana da Costa e. **Democracia: representativa, deliberativa ou participativa? O espaço dos conselhos neste debate.** 2010, p. 123.

<sup>768</sup> Cfr. Ob. Cit., TONHATI, Tania. **Governo Eletrônico, Globalização e perspectivas da gestão pública para a democracia digital.** Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico, nº 5, Florianópolis: 2011, p.9.

nos laços sociais do conjunto dos sujeitos, mas naquilo que esta coletividade pode decidir politicamente, através do embate discursivo”.<sup>769</sup>

Conforme o pensamento consubstanciado acima, nítido fica que o modelo deliberacionista contribui de forma significativa para a evolução da efetiva participação popular, visto que a todo momento a própria sociedade participa das decisões dos rumos que o Estado deve tomar.

E, neste caso, para fins meramente informativos, destaca-se que tal modelo de democracia não anseia a exclusão da representatividade, entretanto, busca uma maior efetividade na sua real função que é representar o povo.

#### 2.4 O poder da internet para o combate da crise democrática

Defende Piere Levy que, com os avanços da emancipação humana através desse novo espaço disponibilizado, deve-se pensar em um novo Estado, diferente do anteriormente existente, destacando inclusive as diversas modalidades de Estado que existiram. Deve-se, portanto, ocorrer mudanças na face da democracia, possibilitando a evolução do Estado para a satisfação dos interesses coletivos.<sup>770</sup>

É conhecido que desde a criação do Estado passou-se por diversas transformações no que tange a participação popular interferindo no processo das decisões de um país.

A internet torna-se ferramenta de grande importância, fazendo com que a sociedade quebre a hierarquia existente entre as autoridades do Estado e da sociedade civil. Sendo assim, “A *web* pode ser a ferramenta que dá vazão a esse novo perfil da sociedade, por permitir inovações na interação política”.<sup>771</sup>

---

<sup>769</sup> SILVA, Sivaldo. **Política e ciberespaço: graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileira**. 2005. 196f. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Cultura Contemporânea). Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador: 2005, p. 56.

<sup>770</sup> “É tendo em mente os novos avanços da emancipação humana que devemos tentar pensar, não ‘o fim do Estado’, mas ‘outro Estado’, um que admita plenamente os seus outros, um que emerja da sociedade, embora esteja ao seu serviço, em vez de estar sobranceira a ela, como se transcendência autoritária e burocrática. Podemos apostar que, no futuro, o Estado, que já assumiu tanta forma (teocracia faraônica, império do meio, democracia ateniense, república romana, monarquia europeia, califado, Estado nação, fascismo, soviétismo, Estado islâmico, federalismo, Estados Unidos, união europeia...), continuará a metamorfosear-se”. Cfr. Ob. Cit., LEVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. 2003, ps. 174-175.

<sup>771</sup> STABILE, Max. **Democracia eletrônica para quem: quem são, o que querem e como os cidadãos avaliam o portal da Câmara dos Deputados**. Brasília, 2012. Dissertação

Essa interação política é capaz de promover diversas revoluções com o objetivo de melhorar a participação política da sociedade de um modo geral.<sup>772</sup>

Na mesma linha de pensamento, Diógenes Lycarião Barreto de Sousa preceitua que: “nesse ideal, ao campo da comunicação, caberia a função de tornar público às informações e disposições sobre as matérias em pauta na esfera política para que a esfera civil, a partir da produção desse campo, tomasse estas sob seu crivo e discussão para então poder intervir na esfera política”.<sup>773</sup>

Ora, tal ideia avalia o que de melhor a internet pode oferecer aos cidadãos, que é conhecer as informações e sobre os principais temas em debate para poderem ajudar e contribuir na tomada de decisão.

Victor Varcelly Medeiros Farias, diz que “a comunicação difere da informação, que consiste em mero recebimento de dados, e é essencial para a desconstrução da apatia popular acerca da política e para a reaproximação entre Estado e cidadão”.<sup>774</sup>

Destaca-se no pensamento posto acima que é importante a diferença existente entre comunicação e informação, visto que uma depende exclusivamente da outra.

Por fim, “o cidadão ao se comunicar com o Estado e ao interferir direta e constantemente na rotina da administração pública, além de exercer seus direitos políticos, estaria adquirindo conhecimentos sobre o exercício da democracia, estimulando a sua participação de forma mais ativa e menos sazonal”.<sup>775</sup>

Conforme Nogueira, é perceptível a ideia de facilidade que os cidadãos possuem de transmitir e receber informações e dados. Permitindo que

---

(Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2012, p. 30.

<sup>772</sup> Veja-se “a participação não é um conceito pacífico e nem sempre traz em si o princípio generoso de envolvimento de todos nos processos de decisão.” Cfr. CARRANO, Paulo. **A participação social e política de jovens no Brasil: considerações sobre estudo recentes.** O social em questão, Ano XV, n.º 27, 2012, p. 87.

<sup>773</sup> SOUSA, Diógenes Lycarião Barreto de. **O uso do ciberespaço pela sociedade civil organizada e a hipótese de superação da teatralização dos assuntos políticos.** I Congresso Anual da Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação Política, Santa Maria: 2006, p.6.

<sup>774</sup> FARIAS, Victor Varcelly Medeiros. **As possibilidades da democracia digital no Brasil.** Universidade Federal de Santana Maria/RS. 2º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade. Santa Maria: 2013, p. 502.

<sup>775</sup> Ibidem, 502.

diversas pessoas ao mesmo tempo opinem sobre determinado tema, ressurgindo os ideais da democracia grega, os membros da comunidade apresentam e aprovam propostas. A democracia tornar-se-ia direta quando à participação popular e o povo estivessem conectados a tudo, fazendo com que todos votassem sobre tudo e estivessem, o tempo todo perceptíveis à ideia de facilidade que os cidadãos possuem de transmitir.<sup>776</sup>

Apesar do otimismo visto nas teses destacadas acima, há quem defenda a ideia de que a Internet não seria uma esfera pública virtual capaz de dar continuidade ao processo de democratização.

Para Tania Tonhati “a carência de racionalidade seria um desses argumentos, pois se a Internet é um espaço que absorve uma pluralidade de iniciativas, o acesso irrestrito às informações diversificadas podem culminar numa paralisia do debate e da deliberação, uma vez que o consenso se torna impossível de realizar-se em um ambiente caótico, no qual as regras institucionalizadas ainda não são claras, ou mesmo, às vezes, não se fazem presentes”.<sup>777</sup>

Defende-se a ideia de que tal linha de pensamento não deve perseverar diante da atual situação democrática que o mundo vive, sendo que a Internet é uma real ferramenta facilitadora, necessitando apenas que seja utilizada corretamente para que sejam colhidos os melhores frutos que se esperam dela.

## 2.5 Modalidades de participação

Diante dessa nova performance da Internet perante a sociedade, é mister destacar e diferenciar dois grandes aspectos que rodeiam todo esse arcabouço.<sup>778</sup>

<sup>776</sup> NOGUEIRA, M. A. **Em defesa da política**. SENAC, São Paulo: 2001, p.1.

<sup>777</sup> Ob. Cit., TONHATI, Tania. **Governo Eletrônico, Globalização e perspectivas da gestão pública para a democracia digital**. Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico, nº 5, Florianópolis: 2011, p.9.

<sup>778</sup> “Uma das formas mais recorrentes no debate sobre a participação contemporânea dos jovens é a que reconhece as novas formas de participação política dos jovens: o lugar da cultura, os argumentos em torno de novas temáticas relacionadas ao campo simbólico, aos usos da internet e redes sociais virtuais, etc.” Ob. Cit., Cfr. CARRANO, Paulo. **A participação social e política de jovens no Brasil: considerações sobre estudo recentes**. 2012, p. 87.



Ora, através da Internet tornou-se possível duas modalidades de participação dos cidadãos. Uma, no exato momento no qual os fatos estão efetivamente acontecendo e outro após, desde que, claro, ainda possam surtir efeito. Diante disso, divide-se o estudo desta modalidade em participação online e off-line.

### 2.5.1 Participação Online

A palavra online é de origem inglesa onde on (significa *em*) e line (significa *linha*), ou seja, em linha. Trazendo para o ponto de vista cibernético significa estar conectado em determinado momento a rede mundial de computadores.

Felipe Ribeiro Freire e Max Stabile dizem que as participações on-line seriam: “ações que visam fomentar a participação por meio do uso das TIC, como a consultas eletrônicas, orçamento participativo eletrônico e criação de plataformas, redes sociais e websites para o engajamento cidadão”.<sup>779</sup>

Nesse diapasão, a participação online oferece maiores oportunidades de participação das pessoas na vida política do Estado. É nesse ponto que deve ser defendido e exaurido ao máximo para que as pessoas possam efetivamente intervir na vida estatal.

### 2.5.2 Participação Off-line

Já a palavra off-line, também teve origem na Inglaterra, tendo significado contrário ao da palavra online. Sendo assim, off (quer dizer *fora*) e line (quer dizer *linha*), ou seja, a palavra off-line significa fora de linha.

Voltando para o ciberespaço e conseqüentemente para o uso da rede mundial de computadores, é possível que os cidadãos realizem atos mesmo sem estes surtirem efeitos em tempo real.

O modelo off-line de participação popular é um modelo tradicional, se mostrando retrógrado se comparado com as diversas ferramentas

---

<sup>779</sup> FREIRE, Felipe Ribeiro e STABILE, Max. **As Novas Tecnologias e a Participação Eletrônica: Entre Promessas e Desafios**. In: Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no setor público brasileiro. Tic Governo Eletrônico, São Paulo: 2013, p. 53.

disponibilizadas atualmente na Internet. Nesse sentido, “O site da Assembléia Legislativa do Estado da Bahia, por exemplo, não provê mecanismos de participação online, privilegiando uma lógica ainda tradicional de comunicação entre cidadão e poder público. Setores do Poder Legislativo baiano, como a Ouvidoria, dão preferência ao contato por telefone e por carta”.<sup>780</sup>

Conforme se analisará adiante, as cartas são formas antigas de comunicação se comparadas com as novas possibilidades existentes. Além de que, as mesmas, muitas das vezes não são entregues imediatamente, tendo muitas vezes chegado ao destinatário em momento posterior onde não seja mais possível sua utilização.

Felipe Ribeiro Freire e Max Stabile anotam que participação off-line são “ações que visam fomentar a participação em diversas áreas e etapas do ciclo de políticas públicas e na gestão pública, como na elaboração de normativos, orçamento participativo e consultas públicas presenciais”.<sup>781</sup>

Diversamente da participação online, a off-line possibilita acesso ao que foi registrado nos sites abertos do governo, oferecendo os mais variados temas e decisões para aqueles que não conseguirem participar no momento em que os atos estavam sendo votados.

---

<sup>780</sup> MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida; MIOLA, Edna. **Internet e Parlamento: Um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo Poder legislativo através de ferramentas online.** Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação, 2007, p. 11. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/641>. Acesso 15 de setembro de 2016.

<sup>781</sup> Ob. Cit., FREIRE, Felipe Ribeiro e STABILE, Max. **As Novas Tecnologias e a Participação Eletrônica: Entre Promessas e Desafios.** In: Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no setor público brasileiro. Tic Governo Eletrônico, São Paulo: 2013, p. 53.



### 3 INTERNET, INTERAÇÃO E O RESGATE DOS ANTIGOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

#### 3.1 Os antigos mecanismos e atribuição de um novo *status*

Com o advento da Internet o mundo como um todo passou por diversas transformações nos mais variados setores. Da mesma forma, no que tange a participação política dos cidadãos e na vida do Estado, não poderia ser diferente.

Passou-se de um período no qual as pessoas apenas votavam e esqueciam que estavam sendo representados pelos cidadãos eleitos, para uma época cuja a participação e busca incessante de interferência demonstra-se mais corriqueira e intensa. Apresentando-se também novos mecanismo participativos.

#### 3.2 Características dos novos mecanismos

Francisco Paulo Jamil Almeida Marques e Edna Miola defendem a tese de que deve ser característica essencial dos novos mecanismos de participação dos cidadãos a possibilidade dos usuários trocarem argumentos através do ciberespaço.<sup>782</sup>

Ora, a democracia deliberativa corrobora com a ideia de que os cidadãos não devem apenas votar, mas também influenciar diretamente nas decisões políticas do Estado em tempo real.

Diante disso, surge a necessidade de construir-se um espaço específico para que as pessoas possam depositar suas opiniões através dos websites.

Impõe-se também que se a contribuição da sociedade ocorrer de modo descontrolado pode ocasionar conflitos de informações e opiniões depositadas nos websites, fazendo com que a efetiva participação popular se torne inútil.

---

<sup>782</sup> Cfr, Ob. Cit., MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida; MIOLA, Edna. **Internet e Parlamento: Um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo Poder legislativo através de ferramentas online.** 2007, p. 7.

Nesse sentido, Francisco Paulo Jamil Almeida Marques e Edna Miola apoiam a ideia de que é preciso criar dispositivos que não descrevam apenas a vontade dos cidadãos, mas que consigam elaborar um processo de gradativo aperfeiçoamento entre as decisões e as razões que a ensejaram.

Por fim, resta concluir que a essência da participação popular, de forma deliberativa através da Internet, deve permitir a troca de razões entre os cidadãos de modo a dar oportunidade igual a cada participante para que possam questionar e defender posicionamentos. Dessa participação devem surgir relatórios concretos que podem servir de base para influenciar concretamente as decisões dos parlamentares.

### 3.3 A experiência do Poder Legislativo do Brasil

O Poder Legislativo Brasileiro oferece possibilidades de participações políticas deliberativas. Dentre as quais, podemos citar a experiência da Câmara dos Deputados e da Assembleia Legislativa de cinco estados membros brasileiros. São eles: Bahia, Goiás, Pará, Rio Grande do Sul e São Paulo.<sup>783</sup>

Analisando as ferramentas disponibilizadas pelos os websites dos órgãos acima mencionados, Francisco Paulo Jamil Almeida e Edna Miola dizem que: “os seis sites possuem um estrutura mínima de design que contempla informações sobre o parlamento, seu histórico, estrutura organizacional e que, em alguns casos, versa sobre o funcionamento das rotinas legislativas; nota-se, ainda, a presença de seções dedicadas a prover dados sobre os deputados, as comissões e as legislações em voga”.<sup>784</sup>

Em resumo para se compreender essencialmente tudo isso, tentemos imaginar um espaço virtual destinado a promover a troca de ideias por parte de seus participantes com o objetivo de proporcionar melhorias em todos os setores de cada deliberação política realizada. É assim que a Internet, através dos websites, contribuiu para a evolução da participação deliberativa dos cidadãos.

---

<sup>783</sup> MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Internet, canais de participação e feitos políticos: um estudo do Portal da Câmara**. Revista Fronteiras – estudos midiáticos, 12(2): 82-94, maio/agosto 2010, p. 82.

<sup>784</sup> Ibidem, p. 85.

Desta feita, o Portal Câmara dos Deputados mostrou-se ousado comparando-se com os demais recursos disponibilizados, visto que ofertou mecanismos capazes de fomentarem a relação política entre cidadãos e representantes.

Esclarece Francisco Paulo Jamil Almeida Marques que “a iniciativa vem se destacando em distintas avaliações por sua ênfase tanto na dimensão informativa (explicação de termos técnicos, tutoriais acerca de como funciona o processo legislativo transparência nos gastos), quanto na dimensão participativa”.<sup>785</sup>

Destaca-se que, conforme debatido acima, esta evolução apresentada é de grande valia para o desenvolvimento da democracia participativa, visto que possibilita realmente a execução de seus ideais.

Sendo assim, mostra-se que tal como ocorre em algumas partes do mundo, também no Brasil, foram desenvolvidas algumas ferramentas de participação direta dos cidadãos que proporcionaram, em parte, envolvimento destes nas decisões do Estado, os quais estudaremos adiante.

### 3.3.1 As Petições

Dispõe o art. 52.º da Constituição da República Portuguesa que a petição é o direito concedido aos cidadãos para “apresentar, individual ou colectivamente, aos órgãos de soberania, aos órgãos de governo próprio das regiões autónomas ou a quaisquer autoridades petições, representações, reclamações ou queixas para defesa dos seus direitos, da Constituição, das leis ou do interesse geral”, de forma gratuita e para todos.

Desta feita, as petições tornam-se muito importantes para a cotidiana ingerência pública do Estado, possibilitando que as pessoas possam efetivamente pedirem aos órgãos públicos tudo que interessarem, e principalmente reclamarem e buscarem sempre a defesa de seus direitos.

Neste sentido, as petições são um antigo modelo de participação direta das pessoas na vida política. E, geralmente, são utilizadas por cidadãos

---

<sup>785</sup> Ibidem, p. 85.

que percebendo algumas necessidades sociais, escrevem um documento informando o problema e pedindo solução aos órgãos de governo.

Sónia Sebastião *et al* afirmam que “a petição está prevista no enquadramento legal como uma forma de participação política – permite pôr em prática a acção política dos cidadãos; é um meio convencional através do qual os cidadãos podem, em certo grau, determinar ou influenciar as decisões políticas e é, em última análise, um instrumento de contacto entre governados e governantes”.<sup>786</sup>

Perceba que tal instrumento possibilita, significativamente, o encontro da sociedade com o governo no sentido de aproximá-lo. Nessa perspectiva ocorre conseqüentemente a aproximação entre povo e representantes.

Bem asseveram Sónia Sebastião *et al* que existem duas modalidades de petições. A primeira, tradicional que é realizada fisicamente, ou seja, por meio de carta ou fax. Já a segunda, é aquela realizada através da internet.

Na segunda hipótese as pessoas não precisam sequer sair de sua residência para pedirem aos órgãos públicos que solucionem problemas ou que supram novas necessidades da sociedade. Basta, neste caso, utilizar-se do dispositivo disponibilizado pela ciberdemocracia.

### 3.3.2 Os Fóruns

Os fóruns são sugeridos a partir de determinado tema para que as pessoas possam expor suas opiniões. Estas pessoas são vistas por outras pessoas que podem criticar, elogiar ou ir na contramão no que foi defendido por outro. Seguindo tal linha de pensamento, Francisco Paulo Jamil Almeida Marques e Edna Miola discorrem que os fóruns são: “uma modalidade de ferramenta semelhante ao bate-papo, por conformar situações de discussão deliberativa com a capacidade de arregimentar públicos maiores”.<sup>787</sup>

Portanto, o marco mais importante dos fóruns está ligado ao fato de alavancar um número mais elevado de pessoas na discussão, além de permitir

---

<sup>786</sup> SEBASTIÃO, Sónia; PACHECO, André; SANTOS, Mariana. **Cidadania Digital e Participação Política: O Caso das Petições Online e do Orçamento Participativo**. CAPP-ISCSP, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa: 2012, p. 37.

<sup>787</sup> Cfr, Ob. Cit., MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida; MIOLA, Edna. **Internet e Parlamento: Um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo Poder legislativo através de ferramentas online**. 2007, p. 10.

maiores possibilidades para proporcionar argumentos significativos na produção de resultados satisfatórios.

Importante faz-se mencionar que a Assembleia da República de Portugal proporciona fóruns para debates abertos a todos os cidadãos. Destaca-se que nem pelo menos registro prévio é exigido do participante.<sup>788</sup> Ora, a participação torna-se viável e facilitada, visto que o usuário não precisará realizar um cadastro.

No entanto, este mesmo mecanismo mostra-se também sujeito a críticas. Neste caso, as críticas que se constroem versam, por exemplo, sobre a impossibilidade de se saber de onde o participante fala, sua identidade, entre outros tantos fatores que são importantes em tais espaços virtuais.

### 3.3.3 As salas de Bate Papo

De início, pode-se imaginar uma sala pública onde as pessoas poderiam *bater papo* sobre as próximas decisões políticas a serem tomadas pelo Estado. Mas, como debatido durante toda investigação, a sala aqui tratada seria aquela criada virtualmente, disponibilizada no ciberespaço.

De acordo com Robson Luiz Fialho Coutinho “A opção *Bate-papos* conduz o usuário para um serviço denominado *Videochat da área de notícias do portal*. O usuário pode participar de um debate, desde que haja uma sala de *bate-papo “aberta”*.”<sup>789</sup>

Partindo deste ponto de vista, é possível falar como essas salas podem ajudar na vida política de cada país.

Percebe-se que tais espaços virtuais possibilitam a troca de mensagens instantâneas entre aqueles que a acessarem. Ora, dessa troca de mensagens, é possível fazer uma ligação direta com os representantes do povo.

Outro ponto que merece destaque, conforme opinião de Luiz Fialho Coutinho é que “o bate-papo ocorre no período em que a matéria está em discussão na Câmara dos Deputados. As salas de bate-papo ficam abertas por um determinado período, durante o qual o usuário pode interagir em tempo real

---

<sup>788</sup> Ibidem, p.10.

<sup>789</sup> COUTINHO, Robson Luiz Fialho. **Instrumentos de participação cidadã na Câmara dos Deputados**. E-legis. Brasília: 2014, p. 25.



com os demais membros da comunidade e com os Deputados participantes. Se o bate-papo ocorrer durante um Seminário ou Audiência Pública de uma Comissão da Câmara dos Deputados, os participantes podem acompanhar ao debate, comentar e também fazer perguntas que podem vir a ser respondidas em tempo real pelos debatedores”.<sup>790</sup>

Ora, comentando a ideia do autor acima, com o bate papo pode-se efetuar a troca de opiniões entre governo e sociedade em tempo real. Trata-se de uma forma significativa capaz de trazer à tona a participação popular em tempo real e de forma instantânea.

Nesse sentido, o Brasil promoveu, através da Câmara dos Deputados, salas de bate papo capazes de, conforme as palavras de Francisco Paulo Jamil Almeida Marques, “constatar esclarecimentos (detalhes sobre o tema do chat, sobre os debates travados no Congresso ou acerca da tramitação de matérias), e onde o congressista é inquerido em relação a seu posicionamento político”.<sup>791</sup>

Partindo de tais premissas, pode-se também perceber a grande e importante interferência que as pessoas podem realizar através desta ferramenta, já que esta mostra-se capaz de reunir ao mesmo tempo, cidadãos de diversas localidades e que tenham os mesmos interesses, quais sejam: participarem efetivamente da vida política e da administração da *res pública*.

Entretanto, apesar da relevância promovida pelos *chats*, há de dizer-se também que os mesmos não são tão eficazes, eis que, conforme Francisco Paulo Jamil Almeida Marques, “difícilmente é possível desenvolver ideias de maneira mais aprofundada, visto que os agentes de interação têm apenas alguns instantes para se expressar, sem a possibilidade de procurar informações adicionais para alicerçar reflexões”.<sup>792</sup>

Deve-se, portanto, tomando como base tais considerações, desenvolver ferramentas que proporcionem reflexões fundadas na possibilidade de, efetivamente, possibilitar a expressão popular não somente por instantes, mas também que sejam capazes de proporcionar mudanças significativas nas decisões tomadas.

No mesmo sentido, Francisco Paulo Jamil Almeida Marques e Edna

---

<sup>790</sup> Ibidem, p. 25.

<sup>791</sup> Ob. Cit., MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Internet, canais de participação e efeitos políticos: um estudo do Portal da Câmara**. 2010, p. 86.

<sup>792</sup> Ibidem, p. 86.

Miola asseveram que: “considerando-se as ferramentas adequadas do ponto de vista deliberativo para a participação, pode-se citar a possibilidade dos cidadãos participarem de conversas online (através das chamadas “salas de bate-papo”) com especialistas em determinadas matérias e/ou com legisladores. Dentre as vantagens deste dispositivo está a possibilidade de os cidadãos formarem um júízo em conjunto com especialistas e parlamentares. Deve ser ressaltada, assim, a capacidade dos cidadãos em emitir júízos e em contribuir efetivamente no debate ao colocarem suas próprias perspectivas e visões de mundo. Mesmo que tal processo de debate não gere uma decisão ao final da discussão (isso porque o poder decisório continua nas mãos dos eleitos, já que o modelo deliberativo não defende o fim da representatividade), tanto cidadãos quanto parlamentares poderiam sair da deliberação pública com visões diferentes acerca do seu posicionamento inicial”.<sup>793</sup>

Desta feita, tais decisões teriam o poder de influenciar diretamente nas decisões políticas tomadas pelos parlamentares. Entretanto, tais influências não podem ser as últimas, visto que a decisão final está nas mãos daqueles que representam o povo, uma vez que foram eleitos e possuem legitimidade para tanto.

### 3.3.4 O Portal Câmara dos Deputados no Brasil

Com o intuito de aproximar o povo das decisões políticas tomadas pelos seus próprios representantes, a Câmara dos Deputados Brasileiros disponibilizou em 1996 a primeira versão de seu Portal.

Entretanto, foi somente no ano de 2004 que o órgão passou efetivamente a instauração e gestão de site com o objetivo de promover, ou seja, romper as barreiras existentes entre os representantes do povo e os representados.

Comentando sobre o assunto, Francisco Paulo Jamil Almeida Marques diz que “a partir de 2005, um Comitê Gestor, integrado por diversos setores da Casa, passou a administrar o site e implementou uma série de

---

<sup>793</sup> Ob. Cit., MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida; MIOLA, Edna. **Internet e Parlamento: Um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo Poder legislativo através de ferramentas online**. 2007, p. 9.

melhorias, tanto no que se refere ao cultivo do repertório informacional dos visitantes do Portal quanto em relação ao desenvolvimento de recursos participativos”.<sup>794</sup>

Percebe-se, a atitude da Câmara Brasileira buscou efetivamente ligar a esfera civil junto às decisões políticas tomadas pelo Estado.

Robson Luiz Fialho Coutinho, concluiu que o portal foi desenvolvido com o objetivo de instigar a participação política da sociedade no processo legislativo.

Posteriormente, foi disponibilizada aos cidadãos uma ferramenta que possibilitou a realização de comentários aos projetos de lei aprovados pelos parlamentares.

Ora, do ponto de vista democrático deliberativo, trata-se de uma ferramenta fantástica, onde as pessoas podem acompanhar, comentar, criticar e até mesmo elogiar os projetos realizados por seus próprios representantes.

Tratando sobre o tema, Luiz Fialho Coutinho, diz que “o portal é dividido em dois espaços de participação. São eles: as comunidades legislativas e o espaço livre. Como o próprio nome sugere no espaço livre os participantes podem criar o tema para discussão. Já no espaço comunidades legislativas existem tópicos já criados, onde os participantes podem comentar e interagir sobre o tema proposto”.<sup>795</sup>

Imagine como exemplo um parlamentar que segue determinada linha de pensamento e buscar melhorias naquele setor. Se em dado momento o eleitor que votou nele perceber que o mesmo foge ao que havia defendido antes de eleito, o cidadão poderá em tempo real, ou seja, em questão de minutos, criticar respectiva decisão.

Percebe-se que o exemplo foi dado com apenas um cidadão. Entretanto, o Portal estará aberto a todos, possibilitando que pessoas diversas possam tomar a mesma atitude.

Dessa forma, pode-se chegar a um gigantesco avanço na participação popular sobre o modo de interação com a administração pública, fazendo com que as pessoas não apenas votem, mas que participem

---

<sup>794</sup> Ob. Cit., MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Internet, canais de participação e efeitos políticos: um estudo do Portal da Câmara**. 2010, p. 85.

<sup>795</sup> Ob. Cit., COUTINHO, Robson Luiz Fialho. **Instrumentos de participação cidadã na Câmara dos Deputados**. E-legis. Brasília: 2014, p. 26.

efetivamente das decisões políticas tomadas a todo o momento por seus representantes.

Nesse sentido, destaca Luiz Fialho Coutinho que nas comunidades desenvolvidas pelo Portal Câmara “é possível marcar comentário de alguém com as seguintes opções: “gostei”, “não gostei”, e “impróprio”. Para cada marcação “gostei” o comentário recebe um voto positivo e para cada marcação “não gostei”, o comentário recebe um voto negativo”.<sup>796</sup>

Percebe-se que tal ferramenta é muito importante para que a participação popular surta efeito, visto que é possível contabilizar, ou seja, quantificar se o comentário é ou não aceito pela maioria.

Tratando do tema, Francisco Paulo Jamil Almeida Marques e Edna Miola dizem que: “pode-se notar que o site da Câmara dos Deputados é aquele que oferece os melhores recursos de participação aos cidadãos. Apesar da maioria dos mecanismos encontrados neste e nos outros casos da amostra privilegiar o fornecimento de informações, o website da Câmara é peculiar por nele serem verificáveis experienciais interessantes de efetiva participação deliberativa”.<sup>797</sup>

Ademais, tal ferramenta pode ser melhor. Para que isso ocorra, se faz necessário que não seja quantificado os comentários como gostei ou não, mas sim o assunto tratado de um modo geral. É nesse ponto que a democracia deliberativa, através do ciberespaço, deve aprofundar-se para atingir objetivos cada vez mais relevantes.

### 3.3.5 Enquetes

As enquetes são espécies de votações criadas e posta a disposição de todos para que votem sobre determinado tema que deve ser decidido. Observe que, diferentemente das salas de bate-papo, aqui não é possível a realização de comentários sobre o tema, mas apenas dizer se está ou não de acordo com determinada decisão.

Exemplo claro desta ferramenta foi posta em prática no ano de 2013,

---

<sup>796</sup> Ibidem, p. 26.

<sup>797</sup> Ob. Cit., MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida; MIOLA, Edna. **Internet e Parlamento: Um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo Poder legislativo através de ferramentas online.** 2007, p. 11.

quando foi aberta uma enquete na Câmara dos Deputados do Brasil para saber a opinião dos cidadãos sobre a revogação do estatuto do desarmamento. Destaca-se que a enquete contou com quase setenta e dois mil votos. Além disso, antes de votar, as pessoas tinham a opção de conhecer mais sobre o tema, criando e ao mesmo tempo instigando as pessoas em conhecerem mais sobre o que se está discutindo e votando.<sup>798</sup>

Apesar de não ter valorização legal, a medida é de grande valia, visto que analisa fielmente a opinião das pessoas sobre determinados temas.

### 3.4 Outros mecanismos

Para além dos mecanismos já referidos, outros bem conhecidos são os formulários elétricos. Estes são disponibilizados na Internet para que as pessoas possam fazer suas solicitações. Nestes, são disponibilizados diversos campos para que as pessoas possam dar sugestões, reclamar ou pedir soluções sobre determinados impasses na sociedade.

Uma de suas principais características está atrelada ao fato de ser de fácil utilização, não precisando de demasiado conhecimento para seu preenchimento e envio.

Para além desses instrumentos, há também a já tradicional correspondência por meio de cartas. No entanto, é de destacar-se que a carta não deve ser confundida com as petições físicas, uma vez que a primeira também é realizada através de escritos que pedem ou solicitam determinadas atitudes do Poder Público.

Assevera-se que tal meio não será rápido se comparado aos demais. Entretanto, com o advento da Internet as cartas foram trocadas pelos e-mails – as possuindo efeito jurídico semelhante – mas com tempo de entrega infinitamente mais reduzido.

Por fim, existem também as ouvidorias que são geralmente portais ou páginas utilizadas para fomentarem a troca de ideias entre as pessoas, os órgãos públicos e conseqüentemente, os representantes do povo; tecendo reclamações, críticas ou elogios sobre os administradores da coisa pública.

---

<sup>798</sup> Cfr. COUTINHO, Robson Luiz Fialho. **Instrumentos de participação cidadã na Câmara dos Deputados**. E-legis. Brasília: 2014, p. 26.

### 3.5 O Papel das redes sociais

O exagerado crescimento do número de adeptos das redes sociais supõe-se ter acontecido devido às políticas consumeristas consubstanciadas na propagação de publicidade através das mesmas.

Diante disso, percebeu-se o potencial que as redes sociais poderiam ofertar para a efetivação da democracia, assim como as demais formas mencionadas acima.

No Brasil, as redes sociais tiveram seu uso consolidado pela primeira vez em 2012, através do Decreto nº 7.565/2012 e da Portaria nº 38/2012. Tais normas reconheceram, claramente, a importância das redes sociais no que tange a possibilidade da administração pública direta e indireta constituírem perfis institucionais nesse espaço cibernético.<sup>799</sup>

Assevera-se que a principal importância das redes sociais não está ligada diretamente a uma rede específica, mas às ferramentas e utilidades que cada uma possui.

De acordo com Lucas Nogueira Garcez, uma das principais ferramentas ofertadas por este mecanismo de comunicação está ligada à possibilidade de publicação e compartilhamento de conteúdo.

Ora, além de ofertar a publicação por cada usuário, permite ainda que outros tantos compartilhem as publicações com outras pessoas. E isso faz com que haja a possibilidade de uma maior reprodução em massa de elementos, autorizando que outras pessoas possam também compartilhar, transferindo dados e informações de forma rápida e entre conhecidos, aumentando a credibilidade das mensagens ofertadas.

Contudo, não menos importante que as opções de publicação e compartilhamento, estão as de comentários. Nestas, conforme Lucas Nogueira Garcez, há a possibilidade de que os usuários que acessam ao conteúdo da rede social não apenas recebam informações, mas também que enviem suas próprias percepções que passariam “a ficar anexados ao conteúdo publicado”.<sup>800</sup>

---

<sup>799</sup> Cfr. GARCEZ, Lucas Nogueira. **Redes Sociais e Democracia Deliberativa**. 2016, p. 484.

<sup>800</sup> Ibidem, p. 484.

Diante disso, a defesa que se faz deita raízes na possibilidade de abertura também deste mecanismo ligados aos ideais de democracia deliberativa propostos nessa investigação. Assim sendo, percebe-se que tal ferramenta possibilitaria, nitidamente, o debate entre as pessoas, permitindo-as que estejam, a todo momento, na defesa de seus respectivos pontos de vista.

### 3.6 Limites da participação cidadã

Destaca-se que qualquer pessoa do mundo que tenha acesso à Internet, consegue participar da vida política do Estado (administração pública) através das formas de participação descritas a pouco.

Entretanto, é sabido que somente as pessoas maiores de 16 anos podem votar, ou seja, somente aquelas que possuem tal idade podem exercer fielmente a cidadania. Sendo assim, é de se impor um limite à participação pela Internet, pois caso contrário, estar-se-ia abrindo para que pessoas incapazes opinem e interfira na vida política.

São dois os limites participativos que devem ser encontrados. O primeiro, conforme já mencionado, está atrelado à idade das pessoas que podem participar da vida política. O segundo está ligado ao limite territorial. Percebe-se que, quaisquer pessoas, de qualquer lugar do mundo, terão acesso às páginas disponibilizadas na rede mundial de computadores. Sendo assim, qualquer um e num local mais inóspito poderia opinar nas páginas relacionadas à administração pública daquela específica região.

Partindo para o ponto de vista da democracia deliberativa, se isso ocorresse, perder-se-ia o controle daqueles que realmente são cidadãos legítimos para participarem da vida política do seu Estado. Mas como forma de evitar-se que tais hipóteses aconteçam, necessário faz-se que existam algumas restrições quanto ao processo de participação através da Internet. Tais restrições serão estudadas nos tópicos a seguir.

### 3.7 Cadastros dos participantes

Um dos primeiros limites que devem ser impostos à participação através da Internet, encontra-se na existência de um pré-cadastro. Portanto, qualquer pessoa que deseja participar da vida política do Estado deve ser identificada na rede mundial de computadores.

Perceba-se que existem diversas formas para que isso realize-se, visto que são diversos os sites que conseguem efetuar cadastros com o objetivo de promover a unicidade de participação.

Em contrapartida, a grande polêmica que pode surgir também diz respeito aos cadastros de pessoas com dados falsos. Como se sabe há diversas páginas na Internet onde será possível gerenciar e criar diversos perfis falsos (*fakes*) Entretanto, pelo um melhor gerenciamento da coisa pública, isso não deve ser permitido, visto que poderia ocorrer distorções da vontade popular no momento de concretização da intervenção cidadã nas decisões do Estado.

Como é de imaginar-se, pense nas pessoas que possuem maior disponibilidade de tempo. Obrigatoriamente, que estas, aproveitando-se dessa condição temporal, poderão criar diversos perfis falsos e utilizarem dos mecanismos da ciberdemocracia de maneira a difundirem e/ou prevalecerem suas opiniões em detrimento das demais.

Perceba-se que, não estaríamos diante de uma fiel democracia, visto que diversas pessoas poderiam fazer prevalecer por diversas vezes os seus ideais, colocando abaixo outras que efetivamente não possuem mesmo tempo de disponibilidade para a discussão das mesmas questões.

Sendo assim, é sugerido que seja elaborado um cadastro que possibilite individualizar cada pessoa na rede, para que somente seja permitido a expressão de opinião uma única vez.

Neste caso, como instrumento de identificação desses participantes utilizar-se-ia os mecanismos civis empregados no cotidiano, ou seja: nome, filiação, número da identidade, número do cadastro de pessoas físicas.

Por outro lado, em que pese o resguardo para que cada cidadão opine apenas uma vez sobre determinado tema, a questão que se discute gira em torno também do anonimato. Afinal, como se garantir a oportunidade do cidadão manifestar-se sobre a política de sua localidade preservando-se, caso este queira, as garantias do anonimato? Da mesma forma, ainda que se permita o



anonimato, este não trará danos a participação na proposta de democracia deliberativa?

Decerto, serão à busca destas respostas que se seguirão os próximos tópicos.

### 3.7.1 O anonimato

Conforme as palavras de Giovanna Abreu e Marcos Nicolau, “a expansão da internet e a elevação de sua importância para o conjunto de atividades sociais, culturais e econômicas trouxeram a questão do anonimato para o rol de preocupações relevantes no cenário comunicacional”.<sup>801</sup>

Criticados por alguns, defendidos por outros, o anonimato gera e gerou bastante discussão acadêmica sobre sua admissibilidade ou não na Internet.

Na Internet de um modo geral existem modos e alternativas para que os usuários façam uso do meio sem necessitar se identificar, ou seja, mesmo acessando as mais variadas páginas, o agente não é identificado por outros usuários.

Nesse sentido, Celso Jefferson Messias Paganelli define o anonimato como “como uma qualidade ou condição de alguém que é anônimo, ou seja, não há como identificar o autor, seja através de assinatura ou nome. O principal objetivo do anonimato é esconder a real identidade de alguém de terceiros”.<sup>802</sup>

Defende-se a ideia que essa linha de pensamento não pode ser admitida na intervenção das pessoas nas decisões do Estado através da Internet.

Seguindo entendimento contrário, Stefano Rodota diz que: “a evolução das formas de comunicação através da Internet passam, em grande medida, pela preservação do anonimato. Para fins políticos, a disponibilização

---

<sup>801</sup> ABREU, Giovanna; NICOLAU, Marcos. **A estética do anonimato na Deep Web: a metáfora das máscaras e do homem invisível aplicada ao “submundo” da internet.** Revista do Programa de Pós-graduação em comunicação da Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa: 2014, p. 120.

<sup>802</sup> PAGANELLI, Celso Jefferson Messias. Anonimato e internet: Análise do princípio constitucional frente às recentes decisões do STJ. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 94, nov 2011. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10615](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10615)>

de meios de navegação e comunicação anônimas têm sido cruciais para o desenvolvimento do potencial libertário da rede, em especial em países cujos governos exercem um monitoramento e uma censura rígida do que se vê e do que se posta na Internet. O atrelamento entre a disponibilização de ferramentas que permitem o uso anônimo da rede e importantes movimentos de resistência política no passado recente evidenciam o papel que o anonimato exerce para impulsionar a tutela da liberdade de expressão e do acesso ao conhecimento e à informação".<sup>803</sup>

Tal linha de pensamento toma força no sentido de que o anonimato deixa as pessoas mais livres para declararem suas opiniões sem temer a opressão por parte do Estado. No entanto, em que pese valer de uma ideia interessante, esta não se deve permanecer como dominante. Tendo em vista que o anonimato pode causar mudanças na própria realidade vivida por um povo, capaz de divergir naquilo que realmente os cidadãos querem e desejam para o Estado.

As mesmas dúvidas podem ser observadas com Dyson, ao dizer, por exemplo que: “no final, precisamos lidar com o lado sombrio do anonimato em vez de colocar todo ele fora da lei. É melhor para nós viver na atual situação de liberdade com riscos que estimula a liberdade com certas compensações. Qualquer tentativa de automatizar o processo de conceder o anonimato poderia torná-lo mais rastreável... e certamente chamaria atenção para seus usuários. Se o anonimato desenfreado se torna um problema, haverá tempo suficiente para lidar com ele. De fato, o perigo está mais provavelmente em outra direção — excesso de vigilância do governo e muito pouca privacidade”.<sup>804</sup>

Em termos hipotéticos, imagine um debate aberto para qualquer pessoa na Internet, como controlar e dar credibilidades a opiniões de pessoas anônimas?

Bem observa Sérgio Amadeu da Silveira que “o anonimato foi considerado um fator de incerteza em um mundo que clamava por identidades

---

<sup>803</sup> RODOTÁ, Stefano. **A Vida na Sociedade da Vigilância: a privacidade hoje**. Renovar, Rio de Janeiro: 2008, p. 122.

<sup>804</sup> DYSON, Esther. **Release 2.0: a nova sociedade digital; um roteiro da vida na internet**. Editora Campus, Rio de Janeiro: 1998, p. 254

precisas e centradas”<sup>805</sup>. Sendo assim, não se pode admitir que o anonimato prevaleça na Internet, muito menos na prática da democracia deliberativa, visto que se exigem dos cidadãos maiores fundamentos e ideais participativos e deliberativos.

Sérgio Amadeu da Silveira diz que a “principal tese contra o anonimato na esfera pública parte das possíveis consequências negativas da ausência de responsabilidade pelo que é dito”.<sup>806</sup>

Portanto, defende-se a ideia que as pessoas devem ter ampla liberdade para participar da vida política na Internet, entretanto, tal participação deve ser controlada.

Sendo assim, o Estado jamais poderá intervir na liberdade dos cidadãos em expor suas ideias, para efetivamente poderem participar da vida política estatal.

Seguindo essa linha, o Estado deve ofertar cadastros públicos e gratuitos para que cada pessoa tenha uma espécie de identidade na Internet, como se fosse o seu número de registro ou de identificação fiscal, da mesma maneira que estes se diferenciem dos demais.

### 3.7.2 O anonimato e o endereço de IP

O endereço de IP (*Internet Protocol ou Protocolo de Internet*) é uma forma comum utilizada pela Internet para conseguir identificar uma rede, seja ela pública ou privada. E este Protocolo de Internet se mostra através de um código, oficialmente escrito em quatro octetos (ou *bytes*) que são representados no formato decimal como, por exemplo: 192.188.1.9.

Assim sendo, cada computador possui um IP que lhe é próprio. E utilizando desse endereço torna-se possível identificar cada usuário, já que tais códigos estarão diretamente vinculados ao computador daquele internauta.

Dessa forma, se torna nítido que, em partes, o endereço de IP conseguiria de maneira mais simplificada, controlar o número de vezes que cada pessoa depositaria sua opinião ou participaria de determinada deliberação que fosse realizada por meio do computador.

---

<sup>805</sup> SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. **Redes cibernéticas e tecnologias do anonimato**. XVIII Encontro de Compós da PUC-MG, Belo Horizonte: 2009, p. 122.

<sup>806</sup> *Ibidem*, p. 128.

Entretanto, a utilização de tal mecanismo já não encontra parcimônia, por exemplo, pela doutrina. Celso Jefferson Messias Paganelli assevera que a gravação de endereço IP dos usuários que acessam as redes sociais não já não se mostra suficiente para a correta identificação de tais pessoas. No dizer deste autor: “com a evolução da tecnologia de roteamento do protocolo TCP/IP, necessária para suprir a demanda crescente por endereços que não poderiam ser atendidos, uma vez que o número suportado de endereços únicos é finito e relativamente escasso, uma vez que ao tempo do invento deste não se imaginava a explosão de dispositivos que vivenciamos atualmente, era inevitável que tal característica, qual seja, a de existir um número único para cada dispositivo conectado à internet, deixasse de existir, pois era insustentável”.

Portanto, devido ao crescimento exagerado do número de internautas, passou-se a não ter como identificar os usuários das redes, prevalecendo em tese, um anonimato virtual.

Como destacado no tópico anterior, defende-se que, para o bom andamento da política deliberativa, não se pode admitir o anonimato, visto que as opiniões poderiam ser distorcidas no momento em que estas fossem depositadas na rede mundial de computadores.

Dessa forma, estuda-se adiante como o Estado deve agir para garantir a fiel participação das pessoas, para que as mesmas sintam-se em liberdade para expor suas opiniões e contribuir para a extinção (ou diminuição) da crise representativa vivida na atualidade.

### 3.7.3 Banco de Dados Governamental e Privacidade

A partir do momento que o governo decidir pela utilização da Internet como forma de participação popular, tornar-se-á necessário, conforme visto nos tópicos anteriores, que exista a identificação e o armazenamento de dados dos cidadãos que efetivamente participarem.

Reitera-se que, em nenhuma hipótese, esse controle deve ser utilizado para restringir ou perseguir os participantes, mas tão somente no sentido de se tornar a mais confiante e crível possível tal participação.

Ora, para que seja possível a identificação de cada cidadão que participe e interfira nas decisões, é preciso que o Estado utilize um potente banco de dados de forma que armazene, distribua e preserve os dados com segurança e privacidade.

Diante disso, se faz necessário que cada país regule o uso da Internet. Seguindo tal linha de pensamento, Marcel Leonardi defende que: “a regulamentação da rede é efetuada dentro de cada país, que é livre para estabelecer regras de utilização, hipóteses de responsabilidade e requisitos para acesso, atingindo apenas os usuários sujeitos à soberania daquele Estado. Como forma de impedir, investigar e reprimir condutas lesivas na rede, são por vezes necessários esforços conjuntos de mais de um sistema jurídico, dependendo da localização dos infratores e dos serviços por eles utilizados.”<sup>807</sup>

Desta feita, vê-se imprescindível que cada Estado crie ferramentas para que os cidadãos possam participar das decisões políticas do Estado de forma livre e com segurança, visto que não adiantaria terem liberdade para expor e interferir, se os mesmos não podem fazer isso com segurança suficiente a ponto de sentirem confortáveis a agir de tal forma.

Não por isso, desde muito cedo as pessoas se preocupam com o que deve se tornar público (ou seja visto aos olhos de todos) ou privado (restrito aos olhos das pessoas que estejam dentro do círculo de intimidade), e por isso, merecedoras de saberem e conhecerem os fatos privados da vida de determinado ser. E, seguindo esta linha de pensamento, para que o governo efetue o cadastro das pessoas e mantenham um banco de dados, é preciso que os dados pessoais estejam restritos ao público em geral, impossibilitando que qualquer um possa acessá-los.

Algo sério para o qual a doutrina também não fugiu de alusivas retaliações. Neste caso, sob o mesmo assunto também ponderou Marcel Leonardi ao dizer que “a importância da proteção dos dados pessoais é um dos aspectos mais relevantes para o direito à privacidade”.<sup>808</sup> Portanto, mostra-se de suma importância que os dados referentes aos cadastros das pessoas sejam

---

<sup>807</sup> LEONARDI, Marcel. **Responsabilidade Civil dos Provedores de Serviços de Internet**. Juarez de Oliveira, São Paulo: 2005, p. 11.

<sup>808</sup> Ibidem, p. 68.

guardados sob sigilo para que não sofram prejuízos advindos de uma futura publicação.

Ainda com o mesmo autor, pode se dizer também que as preocupações relativas à manutenção e do acesso aos bancos de dados virtuais são antigas, uma vez que desde julho de 1973 o governo dos Estados Unidos da América, publicou um relatório abordando as cinco melhores práticas para serem adotadas no cuidado com tais informações.<sup>809</sup>

Em resumo o texto defendia que: “a) não deve haver sistemas de coleta e manutenção de dados cuja própria existência seja secreta; b) deve haver um meio de um indivíduo conhecer quais informações a seu respeito existem em um banco de dados e como elas são utilizadas; c) deve haver uma maneira de um indivíduo impedir que informações a seu respeito, obtidas para uma determinada finalidade, sejam disponibilizadas ou utilizadas para outra finalidade, sem o seu consentimento; d) deve haver um meio de um indivíduo corrigir um registro de informações a seu respeito; e) qualquer organização que crie, mantenha, utilize ou dissemine registros de dados pessoais que permitam a identificação de alguém deve assegurar a confiabilidade dos dados para o seu uso previsto e deve tomar precauções para impedir o mau uso desses dados”.<sup>810</sup>

Portanto, deve prevalecer o entendimento de que os dados devem e podem existir na Internet, entretanto com certas restrições aos demais usuários, devendo o governo promover e garantir a segurança e o cadastro de todos aqueles que efetivamente participar da vida política utilizando-se desse brilhante e inovador canal de comunicação chamado Internet.

### 3.8 O Modelo ideal de participação popular através da Internet

#### 3.8.1 Introdução

Conforme defendido no decorrer deste trabalho, o surgimento da Internet facilitou a comunicação entre as pessoas. Em decorrência disto, foi criado o ciberespaço, que, apesar de criticado por muitos, por ser considerado um espaço paralelo ao físico, possibilitou a comunicação em massa e em tempo

---

<sup>809</sup> Ibidem, ps. 68-69.

<sup>810</sup> Ibidem, p. 69.

real entre as pessoas de diversas partes do mundo. Tais fatos, aliados à democracia deliberativa de Habermas, possibilitam imaginar um espaço ideal capaz de efetivamente motivar a participação popular nas decisões políticas do Estado, fazendo com que as pessoas tenham ferramentas participativas capazes de influenciar diretamente nas decisões tomadas.

Posto isso, passe-se a analisar o modelo ideal de interferência dos cidadãos nas decisões políticas do Estado e a possibilidade de ressurgir novos modelos capazes de influenciar demasiadamente a participação civil na vida política do Estado.

### 3.8.2 Ferramentas do Modelo Ideal

Francisco Paulo Jamil Almeida Marques e Edna Miola defendem que “o perfil de uma ferramenta deliberativa que favorece a participação pode ser delineado a partir das seguintes características: o recurso deve permitir a troca de razões entre diversos agentes, auferindo-se a todos os participantes oportunidades de inserir, questionar e justificar posicionamentos. Idealmente, o resultado de deliberações públicas desta natureza deve ser de subsídio e, conseqüentemente, influenciar as decisões parlamentares”.<sup>811</sup>

Ora, o autor descreve com segurança as características que seriam essenciais para a fiel proliferação da democracia deliberativa no mundo. Correto está em sua assertiva, visto que o modelo ideal deve ser fundado justamente na possibilidade dos participantes poderem questionar, debater, contrariar e idealizar linhas de pensamentos que sejam capazes de influenciar ou até mesmo mudar o pensamento dos representantes do povo.

Destaca-se também que as ferramentas ofertadas pelas redes sociais não devem, em nenhuma hipótese, serem desconsideradas. Perceba-se que as mesmas podem ser usadas para dar maior abrangência no que se está propondo.

Um exemplo do exposto acima reside na possibilidade de que se estivesse em votação um projeto de lei que a maioria das pessoas não tivessem

---

<sup>811</sup> MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida; MIOLA, Edna. **Internet e Parlamento: Um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo Poder legislativo através de ferramentas online**. 2007, p. 10.

tomado conhecimento do projeto. Supondo que uma das pessoas que tomou conhecimento compartilhe o texto da proposta em um determinado espaço que seja acessado por outras pessoas e que outras pessoas compartilhem novamente a postagem. Fica fácil perceber que, em segundos, a informação sobre a votação do projeto será conhecida pela maioria das pessoas interessadas, fazendo com que cresça o sentimento de que o projeto deve ser aprovado mediante deliberação das pessoas que estão intimamente ligadas nas mudanças que o projeto pode oferecer.

Percebe-se que é nesse sentido que deve se fundar a participação política através da Internet. Dessa forma, as pessoas podem efetivamente participar e, quem sabe, mudar a ideia ou o ponto de vista daqueles que foram escolhidos para governar.

### 3.9 O renascimento dos antigos modelos participativos

Além de um modelo revolucionário de participação política dos cidadãos, conforme debatido acima, faz-se necessária à criação de ferramentas que proporcionem o renascimento de antigos modelos participativos, como é o caso do plesbício, referendo e da iniciativa popular.

Desta feita, apesar de terem perdido parte da credibilidade – já que foram muito pouco utilizados no decorrer dos anos – tais modelos podem proporcionar significativas e importantes direcionamentos que os representantes do povo devem tomar para a satisfação dos interesses da coletividade.

Dentro desta perspectiva, surge outro fator determinante para o renascimento dos antigos modelos de participativos. E este modelo ficou conhecido como cibercidadania.

Conforme as palavras de Ricardo de Macedo Menna Barreto “não obstante, a ideia de uma cidadania virtual, isto é, de uma cidadania operante no ciberespaço, reveste-se de um formato diferenciado, que merece ser doravante observado”.<sup>812</sup>

---

<sup>812</sup> Nesta perspectiva, o autor defende a ideia de que para fortalecer a democracia é preciso fortalecer a cidadania através das redes sociais. Não basta ter e dar acesso para que as pessoas participem da vida do Estado, mas que criem dentro de si os ideais cidadãos para que efetivamente possam contribuir para a vida político do Estado e conseqüente suprir a crise participativa vivida na atualidade. Cfr. BARRETO, Ricardo de Macedo Menna. **Ciberespaço, globalização e novas tecnologias: (re)pensando as relações entre cidadania e**



Diante disso, passa-se a estudar e analisar a possibilidade de se fazer ressurgir antigos modelos participativos, mas que podem e devem fazer à diferença no combate à crise participativa vivida atualmente.

No mundo foram poucas as vezes em que aconteceu alguma decisão tomada diretamente por algum plebiscito ou referendo. Não se sabe ao certo o porquê de tais modelos de participação popular não serem rotineiramente utilizados. Entretanto, há quem defenda a tese de que estes não o são, devido ao alto grau de delegação de poder, ou seja, ao elevado poder que seria concedido aos cidadãos.

Todavia, a não intervenção direta por parte dos cidadãos tem gerado a crise de representatividade analisada no decorrer deste trabalho, já que as pessoas passam a se sentirem não mais representadas, posto que – ainda que não conhecedoras de todos esses mecanismos de participação – indiretamente sobrelevam-lhes um sentimento de insatisfação, posto que o exercício de cidadania e participação mostra-se limitado, já que podem exercê-los tão somente pela eleição de seus representantes e nada mais.

Por isso, a importância da democracia deliberativa propagada por Habermas, onde os cidadãos efetivamente podem participar de todas as decisões políticas do Estado e legitimando cada vez mais os representantes para que possam tomar as melhores decisões para a sociedade e para a vida pública de um modo geral.

Portanto, os modos de participação popular, plebiscito, referendo e ação popular, podem e devem ser proliferados através da Internet, facilitando a participação e intervenção do cidadão, visto que estariam ao alcance de todos que desejassem intervir. Sem contar que estaríamos também diante de uma realidade ágil e prática.

### 3.9.1 O Ciber-plebiscito

Conforme dito durante o trabalho, a democracia passa por crise devido à falta de percepção de representatividade que as pessoas têm a cada dia.

Diante disso, a Internet se torna uma ferramenta de grande importância, tendo em vista que a mesma possibilita e oferece uma grande diversidade de opções para que as pessoas consigam acompanhar, em tempo real, o que os representantes do povo andam fazendo com a máquina pública.

Contudo, o certo é que também nem tudo são flores. Isto porque, ao mesmo tempo que surge a Internet como ferramenta que poderá revolucionar significativamente a participação dos cidadãos, há outros pontos que preocupam, tendo em vista que nem todas as pessoas conseguem ter acesso ao mecanismo e, da mesma forma, aqueles o tem, muitas vezes não possuem conhecimento suficiente para poderem participar, de maneira crítica e efetiva, da vida política estatal.

Falando sobre o tema, Rosane Leal da Silva e Gislaine Ferreira Oliveira elucidam que a universalização do acesso à Internet é uma medida necessária e urgente, pois está diretamente ligada aos direitos fundamentais, sem falar que contribui, significativamente, para o exercício dos direitos políticos, e conseqüentemente em novas formas de expressão da cidadania.<sup>813</sup>

Por certo, ainda que seja um desafio a ser enfrentado, não se pode dizer que seja algo inalcançável. Basta, inicialmente, que o Estado promova políticas públicas de inclusão digital e de conscientização do uso da Internet para exercício da cidadania por todos os cidadãos capazes.

Ainda sobre o assunto, Rosane Leal da Silva e Gislaine Ferreira Oliveira defendem a ideia de que promover a inclusão dos cidadãos “na sociedade informacional pressupõe enfrentar desafios no campo educacional, especialmente quanto à qualidade da educação. É impossível ignorar que os analfabetos funcionais se deparam com limitação e dificuldades de acesso e

---

<sup>813</sup> Os autores descrevem com autoridade sobre a Universalização do acesso à Internet como novo direito fundamental, tratando de políticas públicas para inclusão digital. Cfr. OLIVEIRA, Gislaine Ferreira; SILVA, Rosane Leal da. **A Universalização do acesso à Internet como novo direito fundamental: das políticas de inclusão à educação digital**. 2015. P. 11, Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=2b31595206d7115e>. Acesso 15 de setembro.

apropriação das tecnologias, o que pode gerar falta de interesse e subutilização das inúmeras potencialidades oferecidas por esta TIC".<sup>814</sup>

Ora, se os cidadãos podem participar e acompanhar os acontecimentos políticos através da Internet, por que não se pensar em um renascimento dos antigos modelos de participação popular para diminuir a crise representativa que existe na atualidade, utilizando a mais revolucionária rede de comunicação, ou seja, a Internet?

Imagina-se que, com o surgimento e evolução de ciberespaço, a democracia tomou rumos diferentes, levando consigo as diversas novas formas de participação popular, que apesar de não muito diversificadas e utilizadas, possuem grandes potenciais que merecem atenção especial para ser explorada em sua totalidade.

Deste modo, instrumentos participativos como plebiscitos, referendos, iniciativas populares, dentre outros, poderiam ser auxiliados pela rede mundial de computadores e não mais pelos modelos tradicionais.

Atualmente esses processos são demasiadamente demorados e possuem um alto custo para suas realizações, tendo em vista que para que isso ocorra, faz-se necessário um processo de divulgação desta nova maneira ciberplebiscitária nos meios de comunicação (Televisão, Rádio, Internet...), apontando as ideias do projeto que necessitam da ingerência popular, de maneira que, depois, as pessoas analisem, legitimem e façam suas escolhas.

Ora, como se vê, tratam-se de processos lentos e com alto custo-benefício, não sendo, na maioria das vezes as melhores opções a serem tomadas por aqueles que administram e dirigem a máquina pública.

Ademais, há de se destacar que, para que o povo possa expressar sua opinião, através da maioria, seria necessária a convocação da sociedade para depositar seus votos em urna, durante todo um dia dedicado exclusivamente à votação de um plebiscito. Portanto, mostra-se nítido o investimento financeiro despendido para que o cidadão possa efetivamente participar da vida política.

Decerto, está aí uma das principais dificuldades encontradas quando o assunto é participação direta do povo, visto que financeiramente falando, não

---

<sup>814</sup> Ibidem, p. 16

é vantajoso para o Estado, pois são altos os gastos públicos que serão necessários para a realização de um plebiscito nacional, por exemplo.

E não é só, a utilização do ciber-plebiscito para fins de participação política da sociedade, que pode e deve atingir números grandiosos, ou seja, são inúmeras as ferramentas ofertadas pela mundo virtual, conforme analisado no decurso do presente trabalho. Mas é preciso dar aplicabilidade prática para que efetivamente possam surtir os efeitos necessários para uma diminuição, e quem sabe, extinção, da crise participativa vivida na atualidade.

À guisa da síntese, são essas as principais contribuições que Internet pode proporcionar, ou seja: promover, revolucionariamente, a economia de tempo e dinheiro com votações, ao mesmo instante em que facilitaria a concretização da opinião popular através das redes.

Ademais, Rosane Leal da Silva e Gislaine Ferreira Oliveira ensinam que “essas são apenas algumas das possibilidades de ampliação de aprofundamento da cidadania a partir da utilização das TIC. Acredita-se que essas oportunidades possam ser ampliadas e fortalecidas à medida que for reconhecido o acesso à internet como direito fundamental, pois isso legitimará a proposição e efetivação de políticas públicas que garantam sua universalização o que deve, necessariamente, ser seguido de estratégias voltadas ao fomento da educação digital”.<sup>815</sup>

Conforme dito acima, é preciso que políticas públicas garantam o acesso universal das pessoas a Internet, para que, possam passar por um processo de educação digital e, de forma brilhante, também contribuam para a melhor administração da máquina pública.

Ora, como já afirmado, é possível a criação de diversas modalidades de participação popular através da Internet. Não há, portanto, restrições legais ou operacionais no que tange à realização de plebiscitos mediante o uso da rede.

Nessa nova perspectiva, em vez das pessoas reservarem um dia para que esse instrumento fosse realizado, tornar-se-ia possível que o ato se concretizasse através da Internet, onde seria criado um acesso restrito para que cada pessoa depositasse seu voto apenas uma vez, garantindo que a vontade

---

<sup>815</sup> Ibidem, p. 13.

da maioria fosse feita.

Percebe-se que a ferramenta não perderia as características que lhe são atribuídas de maneira intersubjetiva, mas, estar-se-ia diante de uma grande reformulação extrínseca no modo como o plesbicito poderia ser utilizado pela sociedade democrática mundial.

Portanto, pelos os argumentos expostos neste tópico, a proposta que se fez durante o presente tópica foi da possibilidade de se trazer uma efetiva evolução para o instituto do plesbicito. Porém, não de se mudar radicalmente respectivo mecanismo jurídico, mas de dar uma nova face e realidade ao mesmo, de maneira que possa efetivamente contribuir para a efetiva participação popular da sociedade e na vida política do Estado.

### 3.9.2 O Ciber-referendo

Inicialmente, assevera-se que as mesmas cláusulas aplicadas ao ciber-plesbicito podem ser imediatamente aplicáveis ao referendo, principalmente no que tange à operacionalidade e utilização da Internet para a concretização dessa importante forma de participação popular na vida política do Estado.

Até porque as diferenças existentes entre o plesbicito e o referendo apresenta-se de forma controversa em diversos países. E, como se viu, no Brasil, por exemplo, a distinção reside no tempo fático no qual cada um acontece, tendo em vista que no plesbicito o povo será consultado sobre a elaboração ou não de determinada norma para regular determinada situação, já no referendo, o povo será consultado sobre a decisão já tomada pelos agentes políticos, ou seja, se a decisão deve ou não permanecer, podendo, inclusive, as pessoas não aprovar o que foi estabelecido anteriormente pelos representantes do povo.

No que afigura a ligação dos institutos de participação popular à ferramenta cibernética, cumpre avaliar um caso que ocorreu na cidade de Belo Horizonte no Brasil, onde a administração do município lançou um Orçamento Participativo Digital (OPD), que proporcionava votação online para que os próprios cidadãos escolhessem para onde os recursos públicos deveriam ser

destinados.

De início, a proposta tinha como parâmetro a escolha de nove obras a serem realizadas, de trinta e seis sugeridas pela administração. No caso, foram os próprios eleitores que escolheram para onde os recursos públicos seriam destinados.

Fato interessante é que, para que os cidadãos votassem foi preciso apenas o título de eleitor. Além disso, ofereceu-se a possibilidade de as pessoas consultarem e tomarem conhecimento de prévias sobre a quantidade de votos que cada obra já tinha conseguido, ou seja, uma espécie de parciais ofertadas em tempo real pelo próprio site que administrava tal votação.<sup>816</sup>

Percebe-se que nesse caso, as votações foram realizadas unicamente pela Internet, sem muita burocracia para que as pessoas pudessem efetivamente depositar seu voto. Destaca-se que nem cadastro foi exigido, bastando apenas a numeração do título eleitoral.

Por outro lado, inobstante o avanço no modo de participação popular, cabe, entretanto, a elaboração de uma crítica à maneira como a votação foi realizada. Isto porque, foi utilizado apenas um documento para se conceder permissão para que o cidadão pudesse votar. Neste caso, ainda que proveitosa a experiência, apenas a requisição do número do título de eleitor possibilitaria uma margem maior de fraude nas votações, já que, qualquer pessoa conseguiria o número do título eleitoral de outrem e utilizar-se-ia da possibilidade do escrutínio mais de uma vez. Mesmo nesse caso que, via de regra e independentemente do resultado, figurar-se-ia – direta ou indiretamente – na construção de obras para um interesse em comum, a preocupação, nesta leva, se cingiriam para questões em que se exigiriam maiores disputas à participação da população.

Portanto, para dar segurança, faz-se necessário um maior rigor no exercício desses novos modelos de participação popular. Podendo se passar pela exigência de mais documentos, tais como, RG (Registro Geral) e CPF (Cadastro de Pessoa Física), entre outros tantos que possam efetivamente identificar cada pessoa como sendo portadora de direito de depositar o voto,

---

<sup>816</sup> Informações extraídas de SAMPAIO, Rafael Cardoso, et al. **Participação e deliberação na Internet: Um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte**. Revista Opinião Pública, vol. 16. Campinas, 2010, p.452.

como forma de exercício de cidadania.

Voltando a perspectiva do referendo, que se traduz na possibilidade de os cidadãos dizerem um “sim” ou “não” sobre a aprovação ou não de determinado texto legal; percebe-se que, conforme o êxito obtido no projeto estruturado e realizado pela administração, que é possível enaltecer tal ferramenta de participação popular atrelada ao referendo, tendo em vista que se trata de casos análogos, onde os ideais participativos da Internet com o referendo são totalmente aplicáveis.

No caso prático relatado acima, como forma de incentivar a participação popular, a administração do município de Belo Horizonte disponibilizou diversos locais de votação, além de fazer grande divulgação local para que as pessoas pudessem efetivamente participar das decisões.<sup>817</sup>

Determinadas redes sociais, por exemplo, e conforme defendido neste trabalho, têm a opção “curtir”, que – mesmo que indiretamente – serve como uma forma de demonstração que alguém gostou da publicação e que está de acordo com os termos ali postos.

Em termos mais comezinhos, num referendo realizado pela Internet, a lógica seria a mesma. Entretanto, criar e adequar-se-ia mecanismos mais rígidos, para que a formalidade não fosse descartada, justamente no intuito de que surgisse um espaço de votação virtual, onde as pessoas pudessem facilmente depositar sua opinião sobre determinado assunto.

Para isso, seria criado um espaço que poderia ser, por exemplo, um *link* intitulado com o nome de “Ciber-referendo”, como forma de se demonstrar o que realmente a ferramenta seria capaz de fazer.

Nesse espaço, o poder público colocaria à disposição do povo determinadas matérias a fim de serem aprovadas ou não. Ora, isso poderia acontecer a qualquer dia e horário da semana, já que não seria tão rigoroso o processo de participação, haja vista as pessoas não necessitarem se deslocar

---

<sup>817</sup> Ibidem, p. 453.

de suas casas até um possível local de votação.

### 3.9.3 Ciber-iniciativa Popular

A iniciativa popular tem sua instrumentalização um tanto quanto diferente das demais formas participativas acima mencionadas, tendo em vista que sua aplicabilidade é totalmente diferente se comparada, diretamente, com as duas formas anteriormente estudadas.

Ora, a iniciativa popular se traduz num processo pelo qual os próprios cidadãos podem apresentar ao Congresso Nacional projetos de lei sobre o qual o Poder Legislativo pode ou não aprovar o texto sugerido. Dessa forma, a principal intenção da iniciativa popular é fazer com que os legisladores aprovelem suas propostas de lei, de maneira a garantir direitos em determinadas temas que podem ser objeto de iniciativa popular.

Estudando a democracia deliberativa, Rafael Sampaio Cardoso (*et al*) dizem que “ademais, a deliberação apresentaria uma vantagem extra, porque, mesmo nos casos em que não se alcance o melhor resultado, esta possibilidade continua aberta para ser obtida no futuro, pois a deliberação está continuamente sob avaliação dos envolvidos”.<sup>818</sup>

Sendo assim, mesmo que a participação popular não alcance seus objetivos de forma imediata, seria algo que estaria em constante debate, tornando possível a continuidade de discussões para que os objetivos sejam frequentemente alcançados.

Rafael Cardoso Sampaio *et al*/percebem que é preciso ter um espaço onde todos estejam inclusos e que seja oferecido igualdade na forma de cada cidadão se manifestar.<sup>819</sup>

Ora, nada mais justo que oferecer igualdade de espaço e oportunidades para que as pessoas possam oferecer e debater seus ideais.

Conforme visto no tópico espaço ideal, é preciso que exista uma plataforma que consiga gerar as manifestações realizadas pelos cidadãos, de

---

<sup>818</sup> SAMPAIO, Rafael Cardoso; MAIA, Rousiley Celi Moreira; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Participação e deliberação na internet: Um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte.** Opin. Publica vol.16 no.2 CampinasNov. 2010, p. 449. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?Script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762010000200007](http://www.scielo.br/scielo.php?Script=sci_arttext&pid=S0104-62762010000200007). Acesso 15 de setembro de 2016.

<sup>819</sup> Ibidem, p. 460.



forma a reunir as principais para juntar discussões que possam vir a ser objeto de iniciativa popular.

Devido à crise de representatividade vivida na atualidade, é de suma importância a inovação da antiga forma de iniciativa popular, a fim de dar nova face a esta modalidade.

Já no que tange ao modo como as pessoas realizariam tal participação, seguir-se-ia a mesma linha de pensamento dos dois últimos modelos de participação estudados, ou seja, seria criada uma determinada página para que as pessoas pudessem sugerir projetos de leis e, nessa mesma página, seria visto qual o tema mais cotado, e estabelecido à periodicidade. Abrindo-se um campo para que as pessoas pudessem assinar eletronicamente sobre determinado projeto, se deveria ou não chegar até o Poder Legislativo, ou mesmo sobre a possibilidade votação ou não no Congresso Nacional.

Ademais, não poderia existir rigor técnico no que tange a disponibilidade para a assinatura da iniciativa popular, uma vez que a apresentação desta ao Congresso Nacional dependeria, única e exclusivamente, da quantidade de eleitores que depositassem respectiva assinatura em determinada projeto de iniciativa popular.

Conforme Wilson Gomes “o Estado é um provedor de informação política. Sobre os estados repousavam muitas das expectativas sobre o potencial de transparência da rede, pois se esperava que processos, arquivos e bancos de dados relativos às decisões que afetam a coisa pública fossem abertos ao olhar público através da rede”.<sup>820</sup>

Assim, tais dados devem ser claramente disponibilizados na rede para que efetivamente os cidadãos busquem as informações, de maneira que possam promover suas participações nos parâmetros anteriormente relatados.

---

<sup>820</sup> GOMES, Wilson. **Internet e participação política em sociedades democráticas.** V ENLEPICC, Salvador, 2005. p. 21. Disponível em: <http://www.gepicc.ufba.br/enlepcc/pdf/WilsonGomes.pdf>. Acesso 17 de setembro de 2016.

## CONCLUSÃO

Ao iniciarmos este trabalho, propusemos o estudo dos mecanismos tradicionais de participação popular direta como alternativa a uma crise crescente de legitimidade do regime representativo nas democracias ocidentais.

Obviamente, que qualquer conclusão a esse respeito está atrelada a uma compreensão profunda do que significa o regime democrático, bem como suas modalidades, seu desenvolvimento histórico e os modelos de cidadania propostos ao longo dessa evolução. Somente de posse desses conceitos se poderia falar em mecanismos de participação num sentido mais adequado.

Nesse viés, observamos como a definição de democracia está, necessariamente, atrelada com a distribuição de poder, com respeito à vontade dos titulares do poder (expressa direta ou indiretamente), ou seja, dos cidadãos.

As raízes do regime advindas da antiga Grécia, revelam uma dificuldade atual. Se na cultura helênica era possível estender a todos os cidadãos (homens maiores de idade) a possibilidade de participarem ativamente da condução dos destinos políticos da cidade-estado, ironicamente, isso não mais se mostra possível nesta sociedade tardo-moderna.

Especialmente diante de características plurais, visualizadas pelas grandes populações, pelo alargamento do conceito de cidadania, bem como pela impossibilidade técnica de se promover um alcance majorado à participação, apercebe-se praticamente impossível, nos dias de hoje, um retorno à democracia direta.

Razão do surgimento da democracia representativa na tentativa de se resolver as dificuldades em torno da participação direta. Contudo, para suprir tal lacuna, logo são desenvolvidos mecanismos que possibilitaram a consideração direta dos cidadãos em decisões políticas fundamentais, originando as democracias semidiretas.

Por outro lado, o desafio, em nossos dias, mostrou-se outro. Agora o que passa a ser discutido será, exatamente, como se utilizar tais mecanismos da maneira adequada à solução daquilo que se denominou “crise de legitimidade da representatividade”.

A classe política originada juntamente com o governo representativo,

paulatinamente, se tornou afastada dos cidadãos, tornando suas decisões políticas alvo de contestação não apenas do exercício pontual do poder, mas de todo o regime. Ocasionalmente, por vezes, até mesmo o retorno de posicionamentos antidemocráticos ao centro do debate político de diversos países.

Tal crise restou largamente demonstrada. Neste caso, convém elucidar que apesar do apoio difuso sugerido por Easton continuar em alta em relação à democracia, seu apoio específico tem sofrido abalos profundos e constantes.

É sabido, contudo, que a continuidade desse fenômeno pode reduzir significativamente o apoio difuso concedido ao jogo democrático, especialmente quando as novas gerações são submetidas a tal processo.

Enfim, partindo de todas essas premissas, fez-se possível analisar os instrumentos tradicionais de participação.

Mas disso deve-se concluir que talvez o maior problema em relação a todos os mecanismos aqui levantados esteja no fato de que, na maior parte dos países que os adotaram, o âmbito de atuação destes figuraram-se bastante restritos. De fato, a amplitude de atuação destes mecanismos, sem dúvida, mostra-se como grande desafio a ser contornado em diversos ordenamentos jurídicos.

Os exemplos de Brasil e Portugal, analisados nos últimos capítulos, ilustram bem a situação. O referendo brasileiro, por exemplo, sequer pode ser convocado mediante iniciativa popular, cabendo apenas ao Congresso Nacional tal convocação. Em outras palavras, o povo só será ouvido se seus representantes assim desejarem, demonstrando, portanto, uma opção constitucional que em nada contribui para contornar a crise a que se faz referência.

Nesse mesmo plano, há ainda exemplos significativos de como a utilização da iniciativa popular vê-se restringida em diversos ordenamentos ou mesmo como os efeitos de cada mecanismo apercebe-se limitado.

No caso do referendo, por exemplo, em alguns países, há até mesmo a possibilidade (absolutamente rechaçada por nós) de a votação ser meramente consultiva, em nada vinculando os responsáveis pela elaboração ou revogação

dos atos legislativos correspondentes.

*En passant*, há ainda a constante proibição de que se alterem institutos constitucionais mediante essas consultas, o que contribui sobremaneira para enrijecer a efetividade dos mesmos.

De igual maneira e em que pesem as razões históricas para tal cautela – especialmente a experiência plebiscitária francesa, diversas vezes submetida ao risco ditatorial (ou: às manoplas ditatoriais – Napoleão era um déspota!) em virtude da própria decisão popular – há que se ver mais com bons olhos a participação direta, diminuindo suas restrições sem perder de vista o medo deixado por experiências negativas.

Nesse sentido, demonstrou-se principalmente como a iniciativa popular – mecanismo que mais claramente traduz o conceito de “participação”, na medida em que os cidadãos sequer estão condicionados a uma pergunta formulada por qualquer autoridade – sofre com esse mal.

Não por isso, pode se defender também como esclarecedoras as palavras de Maria Benevides: “Os homens de partido reagem mal à ideia da participação popular porque temem, também, uma suposta (ou previsível) ‘infidelidade’ do eleitorado. Consideram que certos resultados podem significar a ‘desautorização’ dos representantes”.<sup>821</sup>

Não obstante toda a “má vontade” aqui observada, em diversos ordenamentos (sendo extremamente adequados os exemplos brasileiro e português), parece-nos evidente, ao fim deste estudo, seu potencial reformador. Não à toa os locais que mais vêm utilizando tais mecanismos, dificilmente, relatam experiências realmente negativas em relação ao apoio específico à democracia.

Os métodos utilizados para a construção dessa investigação científica – especialmente a análise bibliográfica de inúmeros países – nos permitiu afirmar, com relativa tranquilidade, que em tais mecanismos reside uma boa indicação do caminho a ser seguido no enfrentamento de problemáticas relativas ao tema: democracia.

Contudo, se os mecanismos de participação direta podem realmente

---

<sup>821</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania ativa**. Editor Atica. São Paulo: 1991. p. 71.

contribuir para enfrentar essa crise, é necessário procurar mais intensamente por soluções para a “má vontade” instalada em torno de sua utilização.

Dois conceitos, nesse ponto, parecem essenciais: o de cidadania e o de direito-dever de participação.

Com efeito, faz-se necessário reformular o que se pensa por cidadania em nossos dias. Como demonstrado, o conceito liberal de cidadão, encarado como mero consumidor da proteção doada pelo Estado, já não mais se faz suficiente para o enfrentamento das dificuldades que se impõem modernamente.

Se já não se mostra possível uma volta ao republicanismo, à cidadania (e especialmente a participação) como ofício, coloca-se necessário, contudo, achar a síntese entre esses extremos. Liberalismo e republicanismo são os dois polos entre os quais se situa nossa necessidade atual.

É certo que, para além desses fatores, demonstra-se imperativo estimular o que se denominou aqui como democracia deliberativa, de modo que, a partir da atuação ativa, constante e relevante dos cidadãos, significativamente ouvidos pelos órgãos estatais de representação, poderão ser abertas portas para a extensão dos mecanismos de participação direta, bem como diminuídas as fronteiras que impõe tamanha desconfiança para com os mesmos.

Deste modo, o direito-dever de participar será a chave. Devidamente compreendido como direito fundamental, será impossível, especialmente do ponto de vista jurídico, afastar a participação direta habitual. Isso porque a não promoção da democracia semidireta, nesse contexto, constitui uma efetiva violação a direitos essenciais do indivíduo inserido num cenário político autodeclarado democrático!

Tendo concluído, portanto, pela relevância e possibilidade de os mecanismos de participação direta tradicionais constituírem meios efetivos de combate a crises de legitimidade do regime democrático, nossa sugestão – sobremaneira para orientações futuras – reside justamente no estudo das condições que possibilitem a ampla utilização desses instrumentos.

Assim sendo, o essencial, daqui em diante, será a busca por uma maior compreensão de quais as razões para essas desconfianças, bem como em que ponto o fortalecimento da democracia discursiva ou deliberativa pode

contribuir para a construção de um novo modelo de cidadania, reduzindo as distâncias que atualmente se colocam entre os Estados ocidentais e a participação direta.

Mais do que isso, é preciso ter em conta que a participação se mostra como um direito-dever fundamental, alicerce básico das democracias modernas. E, em razão desta significativa importância, necessita ainda de intenso desenvolvimento para que se possibilite o oferecimento de alternativas razoáveis às problemáticas modernas.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Giovanna; NICOLAU, Marcos. **A estética do anonimato na Deep Web: a metáfora das máscaras e do homem invisível aplicada ao “submundo” da internet.** Revista do Programa de Pós-graduação em comunicação da Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa: 2014.

AGUILAR, A. Gómez. **Nuevas Dinámicas Interculturales en la Esfera Pública Virtual de Internet.** In: Sphera Pública, nº 4, pp. 69-85, Univ. Católica San Antonio de Murcia, Murcia, España, 2004, p. 84. <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/html/297/29700405/29700405.html>.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais.** São Paulo, SP: Malheiros, 2008.

ALVES, Adamo Dias. **A crise da democracia representativa.** In: XVI Congresso Nacional do CONPEDI Belo Horizonte/MG, Belo Horizonte: 2007. Anais do XVI Congresso Nacional do CONPEDI Belo Horizonte/MG. Florianópolis/SC: Fundação Boiteux, 2007. v. 1.

AMIEL: Hubert. **La Pratique Française des Plébiscites Internationaux.** Revue Générale de Droit International Public. Editions A. Pedone, Tome LXXX, Troisième Série, Paris: 1976.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976.** 4ª edição, Almedina, Coimbra: 2008.

ANDRIOLI, Antonio Inácio. **A democracia direta em Rousseau.** Revista Espaço Acadêmico, Ano II, n. 22, Março de 2003. [http://www.espacoacademico.com.br/022/22and\\_rousseau.htm](http://www.espacoacademico.com.br/022/22and_rousseau.htm).

ARGÜELLO, Octávio Béeche. **Estúdios de derecho constitucional.** 1ª ed., C.R., Editorial Jurídica Continental, San José: 2001.



ARISTÓTELES. **Ética a Nicômanos**. Tradução de Pietro Nasseti. 1a ed., Martin Claret, São Paulo: 2003.

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Roberto Leal Ferreira. 3aed., Martins Fontes, São Paulo: 2006.

ARNAIZ, Alejandro Saiz. **El Referendum Derogatorio en el Ordenamiento Italiano: Entre las (Incompletas) Previsiones Normativas y la (Creativa) Jurisprudencia Constitucional**. Revista Española de Derecho Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales. Año 12, Núm. 36, Septiembre-Diciembre, Madrid: 1992.

ARNAULT, António. **“Cidadania e Liberdade”**, in Eduardo Paz Ferreira et al (org.), Coimbra Editora, Coimbra: 2003.

AUER, Andreas. **L'Esperienza del Referendum in Svizzera e negli Stati Uniti**. Quaderni Costituzional, anno X, número 3, dicembre, Bologna:1990.

AUGUSTO, Nuno Miguel. **A juventude e a(s) política(s): Desinstitucionalização e individualização**. Revista Crítica de Ciências Sociais, 81, Junho, Coimbra: 2008.

AUBENQUE, Pierre. **A Prudência em Aristóteles**. 1a ed., Discurso Editorial, São Paulo: 2003.

AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática e deliberação pública**. Lua Nova, nº 49, São Paulo: 2000.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. 19, ed., Globo, Porto Alegre: 1980.

AZUMA, João Carlos. **“Democracia Participativa: uma Dimensão interpretativa concretizadora”**. Revista de Direito Constitucional e Internacional. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. Editora Revista dos Tribunais, Ano 17, julho-setembro, São Paulo: 2009.

AZEVEDO, Néilton Gomes; AZEVEDO, Diana Paola Gutierrez Diaz de. **Ciberespaço, democratização do conhecimento e formação docente: discursos para a construção de uma educação democrática e exercício da cidadania**. XIII EVIDOSOL e X CILTEC-Online - junho/2016 - <http://evidosol.textolivre.org>.

BACOT, Guillaume. **Remarques sur le Role du Référendum dans la Ratification des Traités**. Revue Générale de Droit International Public. Editions A. Pedone, Paris: 1978.

BARBALET, J. M. **A Cidadania**. Lisboa: Editorial Estampa, 1989. BARNES, S.H.; KAASE, M (org.). **Political action: Mass participation in five Western democracies**. Sage, Beverly Hills: 1979.

BARRY, Brian. **Justice and democracy. Ethics and the future of democray**. Fundação Gulbenkian. Lisbon: 1994.

BARBOSA, Alexandre; GETSCHKO, Demi; GATTO Raquel. **Internet e cidadania: A importância dos espaços virtuais no seu exercício**. In: CGI.br. Pesquisa sobre o uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil 2005-2009. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2010. <http://www.cetic.br/tic/5anos/index.htm>.

BARRETO JUNIOR, Irineu Francisco. **Atualidade do Conceito de Sociedade da Informação para a Pesquisa Jurídica**. In: PAESANI, Liliana Minardi (org.). **O Direito na Sociedade da Informação**. Editora Atlas. São Paulo: 2007.

BARRETO, Ricardo de Macedo Menna. **Ciberespaço, globalização e novas tecnologias: (re)pensando as relações entre cidadania e administração pública em um contexto de formação da ciberdemocracia**. Revistas de Estudos Jurídicos, a 15, n. 22, Franca: 2011.

BARTHÉLEMY, M. Joseph. **La Crise de la Démocrate Représentative**. Annuaire de L'Institut international de Droit Public, Les Presses Universitaires de France, Paris: 1930.

BEZZI, Dirce. **Iniziativa Legislativa Popolare e Forma di Governo Parlamentare**. Giuffrè Editore, Milano: 1990.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania ativa**. Editor Atica. São Paulo: 1991.

BLACKWELL, Christopher W. **The Assembly**. 2003a. [http://www.stoa.org/projects/demos/article\\_assembly?page=all&greekEncoding=](http://www.stoa.org/projects/demos/article_assembly?page=all&greekEncoding=).

BLACKWELL, Christopher W. **The Council**. 2003b. [http://www.stoa.org/projects/demos/article\\_council?page=all&greekEncoding=](http://www.stoa.org/projects/demos/article_council?page=all&greekEncoding=).

BOBBIO, Norberto, **Dicionário de Política**. (trad. João Ferreira), Editora Universidade de Brasília, Brasília: 1986.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**, Paz e Terra, São Paulo: 2009.

BOBBIO, Norberto. **Era dos Direitos**, trad. Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro, Campus: 1988.

BÖCKENFÖRDE, Ernest-Wolfgang. **Democrazia e Rappresentanza**. (traduzione di Fabio Fiore e Pasquale Pasquino), Quaderni

Constituzional, anno V, número 2, agosto, Bologna: 1985.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 17a ed., Malheiros Editores, São Paulo: 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria da Democracia Participativa (Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade)**. 2a ed., Malheiros Editores, São Paulo: 2003.

BONIFÁCIO, Roberto. **Desempenho governamental e apoio à democracia no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas: 2009.

BOOTH, John A.; GÓMEZ, Miguel; SELIGSON, Mitchel. **Os contornos da cidadania crítica: explorando a legitimidade democrática**. Opin. Publica vol.12 no.1, Abr/Mai, Campinas: 2006. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010462762006000100001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010462762006000100001).

BOUVIER, Alban. **Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative**. <http://ress.revues.org/82>.

BRITO, Luís Miguel Nogueira de / Araújo António. **Os alvares do constitucionalismo português na governação de João Franco**. Julgar, N.º 5, Wolters Kluwer/Coimbra Editora, Coimbra: 2008.

BRITO. Luís Miguel Prieto Nogueira de. **A Constituição Constituinte: Ensaio sobre o poder de revisão da Constituição**. Coimbra Editora, Coimbra: 2000.

BRITO, Luís Miguel Nogueira de. **A atual ordem constitucional? Prolegómenos a uma Distopia Fundamental**. Direito e Justiça, Estudos

dedicados ao Professor Doutor Bernardo da Gama Lobo Xavier, Volume II, Universidade Católica Editora, Lisboa: 2015.

BUCHSTEIN, H. Bytes that Bite: **The Internet and Deliberative Democracy**. *Constellations*, 4 (2), 1997.

BURDEAU, George. **Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après-guerre**, Les éditions internationales, Paris: 1932.

BYRD, Robert. **The Senate of the Roman Republic**. Government Printing Office Senate Document. U.S.: 1995.

CAETANO, Marcello. **Manual de Ciência política e Direito Constitucional**. Tomo I. 6a edição, Revista e ampliada por Miguel Galvão Teles, Almedina, Coimbra: 2003.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Direito Parlamentar e Direito Eleitoral**. Manole, São Paulo: 2004.

CALDAS, Felipe Ferreira Lima Lins. **Brasil e Portugal: A evolução do direito ao sufrágio na primeira metade do século XIX**. *RIDB*, Ano 3, 2014, nº 6.

CAMPOS. German. J. Bidart. **Derecho constitucional. Realidad, normatividad y justicia en el derecho constitucional**. Tomo I. Ediar, Buenos Aires: 1964.

CAMPOS, Diogo Leite de. **O cidadão-absoluto e o Estado, o direito e a democracia**. Separata da Revista dos Advogados, Ano 53, I, Abril, Lisboa: 1993.

CANAS, Vitalino. **Referendo Nacional: Introdução e Regime**. :

Editora Lex, Lisboa 1998.

CANCLINI, Nestor Garcia. **Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização**. UFRJ, Rio de Janeiro: 1999.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Estado de direito**. <http://www.libertarianismo.org/livros/jjgcoedd.pdf>.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7a. ed., Almedina, Coimbra: 2003.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Crise e reforma da democracia**. V Curso Livre de História Contemporânea, Fundação Mario Soares, Lisboa: 2005.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Derechos y Libertades**. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, Año, III, Febrero, Número 6, Madrid: 1998.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Estilo e norma constitucional, A propósito do <<direito constitucional técnico>>**. Legislação, Cadernos de Ciência de Legislação, Lisboa: 1996.

CANOTILHO, J.J. Gomes/MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra Editora, Coimbra: 1991.

CANOTILHO. J.J. Gomes, **O Problema da Dupla Revisão na Constituição Portuguesa**, Fronteira, Ano II, Número 6, Abril/Junho, Revista Trimestral, Lisboa: 1979.

CANOTILHO, J.J. Gomes/ MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**, 4ª Edição Revista, Coimbra Editora, art. 46º., anotação II, Coimbra: 2007.

CARRANO, Paulo. **A participação social e política de jovens no Brasil: considerações sobre estudo recentes.** O social em questão, Ano XV, n.º 27, 2012.

CARDOSO, Fernanda Lima Lopes. **Referendo: uma questão atual.** Publicações Dom Quixote, Lisboa: 1992.

CARDOSO, Gustavo; ESPANHA, Rita; MORGADO, Ângela; NASCIMENTO, Suzana. **Democracia Digital: Eleitos e Eleitores na Era da Informação.** Celta, Oeiras: 2005.

CARDOSO, Sérgio Ramos. **O referendo e a participação dos grupos de cidadãos no direito comparado.** 2008. [http://ww3.lfg.com.br/porta1\\_imagem/SERGIO\\_Artigo\\_Referendo.pdf](http://ww3.lfg.com.br/porta1_imagem/SERGIO_Artigo_Referendo.pdf).

CARNEIRO, M.; PEREIRA, C. **Desonestos, insensíveis e mentirosos.** Editora Abril. Veja, São Paulo: 1993.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O Longo Caminho.** Civilização Brasileira. Rio de Janeiro: 2010.

CARVALHO, M. Vilhena. **O Referendo nas Constituições Portuguesas.** Nação e Defesa, Revista de Assuntos Políticos Económicos Científicos e Militares, No 15, Jul-Set, Lisboa: 1980.

CASTELLS, Manuel. **A Galáxia da Internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade.** Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges; revisão técnica, Paulo Vaz. Jorge Zahar Editora, Rio de Janeiro: 2003.

CASTORIADIS, Cornelius. **A fonte húngara.** In: Socialismo ou Barbárie. O conteúdo do socialismo. Brasiliense, São Paulo: 1983.

CASTORIADIS, Cornelius. **A pólis grega e a criação da**

**democracia.** Filosofia Política 3, L&PM/Unicamp/UFRGS, Rio Grande do sul: 1986.

CASTRO CID, Benito de. **Introducción al Estudio de los Derechos Humanos.** Editorial Universitas, Madri: 2003.

CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de; REIS, Fernanda Teixeira. **Participação política no Brasil no século XXI: mudanças e continuidades.** Revista de Ciência Política Teoria & Pesquisa. vol. 21, n. 2, p. 20-33, jul./dez. 2012.

CASTRO, José e Ribeiro. **Consenso e Referendum. Democracia e Liberdade. A Revisão Constitucional, Instituto Democracia e Liberdade,** Publicação Bimestral, 16, Lisboa: 1980.

CASTRO, Lúcia Rabello de. **Participação política e juventude: do mal-estar à responsabilização frente ao destino comum.** Rev. Sociol. Polit. vol.16, n.30, 2008.

CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. **Direito Eleitoral esquematizado.** 3. ed., Saraiva, São Paulo: 2013.

CHANTEBOUT, Bernard, **Droit constitutionnel et science politique,** 9. ed. Armand Colin, Paris: 1989.

CHENOT, Bernard. **Référendum.** Paris, Ed. Emile Paul. 1969. CHIAPPETTI, Achille. **Plebiscito.** Enciclopedia del Diritto, Giuffrè Editore, XXXIII, Varese: 1983.

CLAVREUL, Colette. **Sieyès et el Genèse de la Représentation Moderne.** Revue Française de Théoria Juridique. 6, Puf, Paris: 1987.

COHEN, David. **Democracy and Individual Rights in Athens.** In:



Zeitschrift der Savigny Stiftung. 1997.

COHEN, David. **Law, violence, and community in classical Athens**, Cambridge/University Press, Cambridge: 1995.

COHEN, Joshua. **Deliberation and democratic legitimacy**, em BOHMAN, James & REHG, William (eds.). *Deliberative democracy: essays on reason and politics*, Cambridge: MIT Press.

COLLINS, Susan D. **Aristotle and the Rediscovery of Citizenship**. Cambridge University Press. Cambridge: 2006.

CONDORCET, Jean-Antoine-Nicolas de Caritat. **Sur la nécessité de faire ratifier la Constitution par les citoyens**. Tomo, IX, OEUVRES: 1976.

CORTINA, Adela. **Los ciudadanos como protagonistas**. Galáxia Gutenberg, Círculo de Lectores, Barcelona: 1999.

COSTA, António. **A natureza jurídica do mandado parlamentar**. Revista Jurídica. AAFDL, N. 5, Jan./Mar. Lisboa: 1986.

COSTA, Denise Resende. **Democracia Deliberativa: Potencialidades e Limitações**. <http://www.arcos.org.br/cursos/politica-e-direito/artigos/democracia-deliberativa-potencialidades-e-limitacoes>.

COULANGES, Fustel. **A Cidade Antiga**. 2a v. Trad. de Fernando Aguiar. Clássica, Lisboa: 1959.

COUTINHO, Robson Luiz Fialho. **Instrumentos de participação cidadã na Câmara dos Deputados**. E-legis. Brasília: 2014.

CRISTIANO, Tom. **“Democracy”**. The Stanford Encyclopedia of Philosophy. Edward N. Zalta (ed.). 2008.

<http://plato.stanford.edu/archives/fall2008/entries/democracy/>.

CRONIN, Thomas E. **Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall**. Harvard University Press, Cambridge: 1999.

CUOCOLO, Fausto. **Note Introduttive sul Referendum**. **Annali della Facoltà di Giurisprudenza**, Anno VIII, Giuffrè Editore, Milano: 1969.

CRUZ, Paulo Márcio Cruz e SIRVENT, José Francisco Chofre. **Ensaio sobre a necessidade de uma teoria para a superação democrática do estado constitucional moderno**. NEJ - Vol. 11 - n. 1 - p. 41-62 / jan-jun, Itajaí: 2006.

DAHL, Robert. **On Democracy**. Yale University Press, New Haven: 1999.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria do Estado**. 16. ed., Saraiva, São Paulo: 1991.

DANILENKO. Denis. **Le référendum en Russie: une expérimentation démocratique**. **Revue Française Droit de Constitutionnel**. Puf, n. 62, Paris: 2005.

DELGADO-GAL, Álvaro. **Relativismo Moral y Democracia. Valores en una sociedade plural**. Papeles de la Fundación, n. 51, Madrid: 1999.

DENQUIN, Jean-Marie. **Les Droits Politiques**. Editions Montchrestien, Paris: 1996.

DENQUIN, Jean-Marie. **Referendum et Plebiscite**. Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence. Paris: 1976.

DIAS, Marcia Ribeiro. **Democracia e novas formas de participação**

**política.** Revista de Ciências Sociais Civitas. vol 4. no2, p.206, jul.-dez. 2004.

Dias, Solange Gonçalves. **Reflexões acerca da participação popular.** Integrção. Jan./Fev./Mar., 2007. [ftp://ftp.usjt.br/pub/revint/45\\_48.pdf](ftp://ftp.usjt.br/pub/revint/45_48.pdf).

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais.** Revista dos Tribunais, São Paulo: 2007.

DUARTE, Fábio e FREI, Klaus. **Redes Urbanas.** In: Duarte, Fábio; Quandt, Carlos; Souza, Queila. O Tempo das Redes. Editora Perspectiva, São Paulo: 2008.

DUARTE, Maria Luísa. **O referendo e a representação política.** In Revista Jurídica, n.o 9 e 10, jan./jun., AAFDL, Lisboa: 1987.

DUARTE, Feliciano Barreiras. **Regime Jurídico Comparado do Direito de Cidadania.** Âncora editora, Dezembro, Lisboa: 2004.

DUVERGER, Maurice. **Institutions politiques et droit constitutionnel.** PUF, 12. ed. Paris: 1970.

DYSON, Esther. **Release 2.0: a nova sociedade digital; um roteiro da vida na internet.** Editora Campus, Rio de Janeiro: 1998.

EASTON, David. **A systems analysis of political life.** Wiley, Nova York: 1965.

EASTON. David. **A re-assessment of the concept of political support.** British Journal of Political Science, v. 5, Nova York: 1975.

ESMEIN. Adhémar, **Deux Formes de Gouvernement.** Revue du Droit Public et de la Science Politique, Chevalier-Marescq et Cie, Éditeurs, Paris: 1894.

FALCÃO, Joaquim. In Correio Brasiliense, 08/04/2004.

FARIA, Cláudia Feres. **Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman.** Lua Nova, São Paulo, n. 50, 2000. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S01026445200000020004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S01026445200000020004&lng=en&nrm=iso).

FARIA, Cláudia Feres. **O que há de radical na teoria democrática contemporânea: análise do debate entre ativistas e deliberativos.** Rev. bras. Ci. Soc., Jun 2010, vol.25, no.73.

FARIAS, Victor Varcelly Medeiros. **As possibilidades da democracia digital no Brasil.** Universidade Federal de Santana Maria/RS. 2º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade. Santa Maria: 2013.

FÉRIA, Maria TERESA. **Intervenção de cidadania** – contributo para a mudança no direito. Revista da Associação Portuguesa de Estudos Sobre as Mulheres. Ex aequo, n.º. 10, Porto: 2004.

FERRAJOLI, Luigi. **Más Allá de la Soberanía y la Ciudadanía: un Constitucionalismo Global,** in Isonomia, Instituto Tecnológico Autónomo de México, n.º 9, Octubre, México: 1998.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** Saraiva. São Paulo: 2012.

FERREIRA, José Ribeiro. **A República na Grécia e em Roma.** In: Revista de História das Ideias, vol. 27, Coimbra: 2006.

FERREIRA, José Ribeiro. **Hélaade e Helenos, I Génesis e evolução de um conceito.** Estudos de Cultura Clássica, INIC, Coimbra: 1992.

FERREIRA. Fernando Amâncio. **Reflexões sobre o poder**

**constituente em Portugal.** Diário de Lisboa, Fronteira, Ano I, Número 3, Julho, Lisboa: 1978.

FIGUEIREDO, Fernanda Mendonça dos Santos. **Direitos fundamentais aplicam-se a relações privadas.** <http://www.conjur.com.br/2009-fev-05/stf-reconhece-aplicacao-direta-direitos-fundamentais-relacoes-privadas>.

FILIFE, António. **O Referendo na Experiência Constitucional Portuguesa.** Teses de doutoramento, Almedina, Coimbra: 2016.

FREIRE, Felipe Ribeiro e STABILE, Max. **AS NOVAS TECNOLOGIAS E A PARTICIPAÇÃO ELETRÔNICA: ENTRE PROMESSAS E DESAFIOS.** In: Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no setor público brasileiro. Tic Governo Eletronico, São Paulo: 2013.

FURTADO, Emmanuel Teófilo e Mendes, Ana Stela Vieira. **Os direitos humanos de quinta geração enquanto direito a paz e seus reflexos no direito do trabalho.** p. 6978. [http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/02\\_335.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/02_335.pdf).

GAMBETTA D. "Claro!": **An essay on discursive machismo,** in Elster J. (ed.), Deliberative Democracy. Cambridge: 1998.

GARCIA, Alexandre Navarro. **Democracia semidireta: Referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa.** Revista de Informação Legislativa Universidade do Legislativo Brasileiro - UNILEGIS, 2005.

GARCEZ, Lucas Nogueira. **Redes Sociais e Democracia Deliberativa.** Biblioteca Digital da Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2016. [http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/15264/Redes\\_Sociais\\_e\\_Democracia\\_Deliberativa.pdf?sequence=1](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/15264/Redes_Sociais_e_Democracia_Deliberativa.pdf?sequence=1).

GARLAN, Y. **Slavery in Ancient Greece**. Ithaca, Cornell University Press, N.Y.: 1988.

GARNER, James W. **La Révocation des Agentes Publics par le Peuple Aux États-Unis**. *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, M. Giard & E. Brière, Paris: 1920.

GARNER, James W. **Le Referendum et L'initiative Populaire**. *Annuaire de L'Institut international de Droit Public*, Les Presses Universitaires de France Paris: 1930.

GEMMA, Gladio. **Il Referendum e la Commissione Bozzi**, (traduzione di Fabio Fiore e Pasquale Pasquino) Quaderni Costituzionali, anno V, número 2, agosto, Bologna: 1985.

GIARDINA, Andrea/ SABBATUCCI, Giovanni/ VIDOTTO, Vittorio. **I mondi della storia. Ascesa ed egemonia europea nel mondo**. Vol. 2, Editori Laterza, Bari: 2013.

GONÇALVES JR, Jerson Carneiro. **Educação Política para a cidadania e o município: instrumentos de democracia participativa nas constituições brasileiras**. Conceito Editorial, Florianópolis: 2010.

GONZÁLEZ, Carlos J. Moreira. **El principio de democracia participativa en el proyecto de tratado de constitución Europea**. Cuadernos Europeos de Deusto, Núm. 30, Instituto de Estudios Europeos, 2004,

GOMES, Wilson. **Ciberdemocracia: possibilidades e limites**. Conferência Inaugural do II Congresso Ibérico de Comunicação. Portugal, Covilhã: 2004.

GOMES, Wilson. **Internet e participação política em sociedades**

**democráticas.** V ENLEPICC, Salvador, 2005.  
<http://www.gepicc.ufba.br/enlepicc/pdf/WilsonGomes.pdf>.

GUILLAUME-HOFNUNG, Michèle. **L'Expérience Italienne du Referendum Abrogatif.** Revue Internationale de Droit Comparé, Trente-cinquième année, 1983, No 1, Janvier-Mars, Paris: 1983.

GUNTHER, Richard; MONTEIRO, José Ramón. **Legitimidade política em novas democracias.** Opin. Publica vol.9 no.1, Campinas, Mai 2003.[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S01042762003000100001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S01042762003000100001).

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. **O que significa democracia deliberativa?** Revista Brasileira de Estudos Constitucionais. Ano 1, nº. 1, jan/mar, Belo Horizonte: 2007.

HÄBERLE, Peter. **Dimensões dos Direitos Fundamentais à Luz de uma Comparação de Níveis Textuais de Constituições.** Seção Especial – Textos Clássicos, Revista Síntese de Direito público / Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), DPU Nº 55 – Jan-Fev, Porto Alegre: 2014.

HABERMAS. Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política.** Tradução George Sperber, Paulo Astor Soethe. Edições Loyola, São Paulo: 2002.

HABERMAS, Jürgen. **Between facts and norms:** cotributions to a discourse theory of law and democracy. Londres: Polity Press. 1997:

HABERMAS. Jürgen. **Direito e democracia: entre a facticidade e validade.** Tradução Flávio Beno Siebeneichler - UGF. Tempo Brasileiro, Volume I, Rio de Janeiro: 2010.

HABERMAS, Jürgen. **Os três modelos normativos de democracia**. Tradução Gabriel Cohn e Álvaro de Vita. Lua Nova, nº. 36, São Paulo: 1995.

HAMON, Francis e TROPER, Michel, **Droit constitutionnel**, 28 ed., LGDJ, Paris: 2003.

HAMON, Francis. **Le référendun. Librairie générale de droit et de jurisprudence**, Paris: 1995.

HARRIS, Edward Monroe. **Democracy and the rule of law in classical Athens**. Cambridge University Press, Cambridge: 2006.

HARTMANN, Ivan Alberto Martins. **O acesso à internet como direito fundamental**. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. 2007.

HATTERSLEI, A.F. **A Short History of Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, Cambridge: 1976.

HAURION, André. **Derecho Constitucional y Instituciones Políticas**. (Trad. José Antonio González Casanova). Ariel, Barcelona: 1971.

HAURIOU, André. **Le Droit de Révocation Populaire**. Revue Politique et Parlementaire. Tome CXX, Juillet-Aout-Septmre, Paris: 1924.

HAURIOU, Maurice. **Derecho publico y Constitutional**. 2.º edição, Instituto Editorial Reus, s/d. Madrid: 1988.

HEIMER, Franz-Wilhelm. **Atitudes face à democracia no Portugal de hoje**. Revista de Ciência Política, Publicação subsidiada pela junta de Investigação de Científica e Tecnolóno7/8, Lisboa: 1988.

HESSE, Conrad. **Constitución y derecho constitucional. Manual de derecho constitucional**. Edición, prolegomena y traducción de Antonio López Pina, Instituto Vasco de Administración Pública Marcial Pons, Ediciones



Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid: 1996.

HESSE, Konrad. **Temas Fundamentais do Direito Constitucional: textos selecionados e traduzidos por Carlos dos Santos Almeida**, Gilmar Ferreira Mendes e Inocência Mártires Coelho. Saraiva, São Paulo: 2009.

HOBBSBAWM, Eric J. **A era das revoluções: 1789-1848**. 25. Ed. SP: Paz e Terra, São Paulo: 2010.

HUMBERT, Michel. **Institutions politiques et sociales de l'antiquité**. Dalloz, Paris: 1994.

HUNTINGTON, S.; NELSON, J. M. **No easy choice: political participation in developing countries**. Harvard University Press, Cambridge: 1977.

JARONSKI, Juliano. **O Direito de Voto e o Dever do Cidadão no Estado de Direito Democrático**. Dissertação (Mestrado em Direito) –Faculdade de Direito de Coimbra, Coimbra: 2005.

JELLINEK, George. **System der subjektiven öffentlichen Rechte**. Freiburg I. B. Tübingen: 1892.

JOHAS, Barbara. **Limites e possibilidades da Democracia Deliberativa**. 2014. [http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/12\\_7\\_2012\\_15\\_15\\_31.pdf](http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/12_7_2012_15_15_31.pdf).

JUNIOR, Jerson Carneiro Gonçalves. **“Vontade da Constituição” (K.Hesse) de 1988: o exercício ideal da democracia participativa no controle da Administração Pública Federal**. Revista de Direito Constitucional e Internacional. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. Editora Revista dos Tribunais, Ano 17, julho-setembro, São Paulo: 2009.

JUNIOR, Jerson Carneiro Gonçalves. **Educação política para a cidadania e o município: Instrumentos de democracia participativa nas constituições brasileiras.** Editora Conceito Editorial, Florianópolis: 2010.

JUNIOR, Irineu Francisco Barreto. **Atualidade do Conceito de Sociedade da Informação para a Pesquisa Jurídica.** In: PAESANI, Liliana Minardi (org). **O Direito na Sociedade da Informação.** Editora Atlas, São Paulo: 2007.

KARNAL, Leandro. **História da Cidadania. In Estados Unidos, liberdade e cidadania.** PINSK, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). Contexto, São Paulo: 2003.

KELSEN, Hans. **Teoria general del derecho y del Estado.** D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 3.a. ed., México: 1969.

LAFUENTE, Adolfo Hernandez Lafuente. **Los Referendums de Autonomia en la II Republica.** Revista de Estudios Políticos, Centros de Estudios Constitucionales, 5 Nueva Epoca, Septiembre-October, Madrid: 1978.

LECLERCQ. Claude, **Droit constitutionnel et institutions politiques,** 9 ed., Litec. Paris: 1995.

LEONARDI, Marcel. **Responsabilidade Civil dos Provedores de Serviços de Internet.** Juarez de Oliveira, São Paulo: 2005.

LEONARDI, Marcel. **Tutela e privacidade na Internet.** Saraiva, São Paulo: 2011.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Jurisdição Constitucional Aberta: a Abertura Constitucional Como Pressuposto de Intervenção do Amicus Curiae no Direito Brasileiro.** PU Nº 21 – Maio-Jun/2008 – ASSUNTO ESPECIAL – DOCTRINA.

LEMOS, Renata; SANTAELLA, Lucia. **Redes Sociais Digitais, a cognição conectiva do twitter**. Paulus, São Paulo: 2010.

LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. Editora Instituto Piaget, Lisboa: 2002.

LIEBER, François. **De la Valeur des Plébiscites dans le Droit International. Revue de Droit International et de Législation Comparée**, Tome III, Gand, Imprimerie de L-S. Van Dosselaere, Paris: 1871.

LINERA, Miguel Angel Presno. **El derecho de voto: un derecho politico fundamental**. Madrid: 2011.

LINHARES, José Manuel Aroso. **O dito do direito e o dizer da justiça. Dialogos com Levinas e Derrina**. Themis, Revista da faculdade de Direito da UNL, Ano VIII, n.º 14, 2007.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la Constituicion**. (Trad. de Alfredo Gallego Anabiarte), Ariel, Barcelona: 1965.

LOADER, Brian D. Traduzido por: Rui Alberto Pacheco. **A política do Ciberespaço: política, tecnologia e reestruturação global**. Editora Piaget: Lisboa: 1997.

LOUREIRO, João Carlos. **Adeus ao Estado social? A segurança social entre o crocodilo da economia e a medusa da ideologia dos "direitos adquiridos"**. Wolters Kluwer. Coimbra Editora, Coimbra: 2010.

LOUREIRO, João Carlos. **Autonomia do direito, futuro e responsabilidade intergeracional**, Boletim da Faculdade de Direito, Vol. LXXXVI, Coimbra: 2010.

LOUREIRO, João Carlos. **Constituição, tecnologia e inovação**.

Série, Direito, Inovação e Tecnologia. Vol.1 Editora Saraiva, São Paulo: 2015.

LOUREIRO, João Carlos. **Sobre o aborto: algumas questões em tempos de referendo. Estudos - CADC.** Nova Série. Revista do Centro Académico de Democracia Cristã. Lisboa: 2006.

LOPES, Francisco Cristiano; FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda. **A Ciberdemocracia: os novos rumos de uma democracia planetária.** Faculdade 7 de Setembro. Disponível em: [http://fa7.edu.br/recursos/imagens/File/direito/ic/v\\_encontro/ciberdemocracias\\_novosrumos.pdf](http://fa7.edu.br/recursos/imagens/File/direito/ic/v_encontro/ciberdemocracias_novosrumos.pdf)

LOWENSTEIN, Daniel Hays e HASEN, Richard L. **Election law – cases and materials**, 3 ed., Carolina Academic Press, Durham, Carolina: 2004.

LUQUE, Luis Aguilar de. **Democracia directa y Estado constitucional.** Publicaciones de la revista de derecho publico, Revista de Derecho Privado, Madrid : 1977.

LYCARIÃO, Diógenes; SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Sociedade civil online: diferentes usos da internet para fomentar a participação política.** Revista Estudo Comum. Vol. 11, Curitiba: 2010.

MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes. **A constituição e os movimentos religiosos minoritários.** Boletim da Faculdade de Direito, Vol. LXXII, Coimbra: 1996.

MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes. **A glória, a honra e o poder.** Revista de Legislação e de Jurisprudência, Coimbra Editora, Coimbra: 2014.

MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes. **Liberdade religiosa numa comunidade constitucional inclusiva: Dos direitos da verdade aos direitos**

**dos cidadãos.** Boletim da Faculdade de Direito, STVDIA IVRIDICA, 18, Coimbra Editora, Coimbra: 1996.

MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes. **Os direitos humanos como novo paradigma do direito.** Boletim da Ordem dos Advogados, Mensal, N.º 75, fevereiro, Lisboa: 2011.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **A crise da democracia representativa. O paradoxo do fim da modernidade.** Jus Navigandi, Teresina, a. 8, n. 223, 16 fev. 2004. <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4828>.

MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada, a internet como ferramenta de engajamento político-democrático.** FGV Direito Rio, Juruá Editora, Curitiba: 2014.

MALBERG, R. Carré de. **Teoria general del Estado.** México. D.F., Fondo de Cultura Económica, México: 1948.

MARCONDES, Valéria. **Internet, democracia e participação popular: discutindo experiências participativas.** Faculdade de Comunicação Social (PUCRS), Porto Alegre: 2011.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Cidadania Digital: a Internet como ferramenta social.** INTERCOM – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. Salvador: 2002.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida; MIOLA, Edna. **Internet e Parlamento: Um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo Poder legislativo através de ferramentas online.** Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação, 2007. <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/641>.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Internet, canais de**

**participação e efeitos políticos: um estudo do Portal da Câmara.** Revista Fronteiras – estudos midiáticos, 12(2): 82-94, maio/agosto 2010 .

MARQUES, Marcelo Henrique Pereira. **Participação popular, memória e verdade.** Editora Lumen Juris, Direito, Rio de Janeiro: 2015.

MAIR, Peter. **Os partidos políticos e a democracia,** Análise Social, vol. XXXVIII (167), 2003.

MIRANDA, Jorge. **Actas dos VIII Cursos de Verão de Cascais.** Câmara Municipal de Cascais, Volume, Cascais: 2002.

MANIN, Bernard. **The Principles of Representative Government.** Cambridge University Press, Cambridge: 1997.

MARCO, Eugenio de. **Contributo allo studio del referendum nel Diritto Pubblico italiano.** CEDAM, Pádua: 1974.

MARCOS, Rui Manuel de Figueiredo. **A história do direito e o seu ensino na escola de Coimbra.** Almedina, Coimbra: 2008.

MARCOS, Rui Manuel de Figueiredo. **A evolução da história do direito e o seu magistério na escola de Coimbra.** Estudos dedicados ao Prof. Doutor Mário Júlio de Almeida Costa. Universidade Católica Portuguesa, Lisboa: 2002.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Participação política, legitimidade e eficácia democrática.** Cad. CRH vol.23 no.60, Salvador, Dez. 2010.[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S01039792010000300010&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S01039792010000300010&script=sci_arttext).

MEIER, Christian. **La nascita categoria del politico in Grecia.** Società editrice Il Mulino: 1988.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional**. 3. ed., Saraiva, São Paulo: 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 5. ed., rev. e atual. Saraiva, São Paulo: 2010.

MENEZES, Anderson de. **Teoria geral do Estado**, 4. Ed., Forense, Rio de Janeiro: 1984.

MIRANDA, Jorge. **O Referendo e o plebiscito: A experiência portuguesa**.<http://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestionesconstitucionales/article/view/5848/7742>

MIRANDA, Jorge. **Escritos vários sobre direitos fundamentais**. Principia Editora, 2006.

MIRANDA, Jorge. **A eleição do presidente da república em Portugal**. Revista de Estudos Jurídico-Políticos, Polis, Ano I, n.º 2, janeiro-março, Porto: 1995.

MIRANDA, Jorge. **Algumas Notas Sobre O Referendo Nacional**. Comissão Nacional das Eleições. Lisboa: 2005.

MIRANDA, Jorge. **Deputados e votações parlamentares**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, XLII, N.º 2, Coimbra Editora, Coimbra: 2001a.

MIRANDA, Jorge. **Divisão do poder e partidos políticos**. O Direito, Ano 133, Editora E.I, III, Julho-Setembro, Diretor: Inocêncio Galvão Telles, Lisboa: 2001b.

MIRANDA, Jorge. **Estudos de Direito Eleitoral**. Lex, Lisboa: 1995. MIRANDA, Jorge. **Igualdade e participação política da mulher**. Constituição e Cidadania, Coimbra Editora, Coimbra: 2003a.

MIRANDA, Jorge. **Imunidades Parlamentares**. Constituição e Cidadania, Coimbra Editora, Coimbra: 2003b.

MIRANDA, Jorge. **Os Direitos Fundamentais na Nova Ordem Constitucional Portuguesa**. Revista Española de Derecho Constitucional, Año 6. Núm. 18. Septiembre-Diciembre, Madrid: 1986.

MIRANDA, Jorge. **Referendo**. Polis, POLIS Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado: Antropologia, Direito, Economia, Ciência Política, vol. 5, 1987.

MIRANDA, Jorge. **República e limitação de mandatos**. Constituição e Cidadania, Coimbra Editora, Coimbra: 2003c.

MIRANDA, Jorge. **Sobre a noção de povo em direito constitucional**. In Estudos de Direito Público: em honra do professor Marcello Caetano, Lisboa: 1973.

MIRANDA, Jorge. **Sobre a proposta de lei orgânica relativa ao regime do referendo previsto nos artigos 115.º e 256.º da Constituição (após 1997)**. Scientia Iuridica, Revista de Direito Comparado Português e Brasileiro, Tomo XLVII, Números 271/273, Braga: 1998.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Forense, Rio de Janeiro: 2011.

MIRKINE-GUETZÉVITCH, B. **Le Referendum et le Regime Parlementaire**. Revue Politique et Parlementaire, Tome CXLVI, Janvier.-



Février.-Mars., Paris: 1931.

MISHLER, William; ROSE, Richard. **Learning Democracy: The Dynamics of Popular Support for Post-Communist Regimes**. Reunião da American Political Science Association, setembro, Atlanta: 1999.

MOISÉS, José Álvaro. **Cidadania e Participação. Ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição**. Marco Zero, São Paulo: 1990.

MONTESQUIEU, De . **l'Esprit des Lois**. Édition établie par Laurent Versini, Gallimard, Paris: 1995.

MORAIS, Alexandre. **Direito constitucional**. 29ª edição, Atlas, São Paulo: 2013.

MOURA, Joana Tereza Vaz de. **Dilemas da democracia: a representação política nos novos espaços de participação**. Revista Ideas, v. 3, n. 2, jul./dez., 2009.

MOURA, Pe. Laércio Dias. **In Jornal do Brasil**, 11/11/1995.

MUSSO, Enrico Spagna. **Diritto Costituzionale**. Cedam, Padova: 1979.

NAQUET, Pierre Vidal. **La democracia griega, una nueva visión: ensayos de historiografía antigua y moderna**. Akal/Universitaria, Madrid: 1992.

NEDJAR, Didier. **Initiative et référendum aux États-Unis**, Revue du Droit Public, 6 – Paris: 1993.

NEVES, António Castanheira. **O “Jurisprudencialismo”- proposta**

**de uma reconstituição crítica do sentido do direito.** Organizadores: Nuno M.M. Santos Coelho e Antônio Sá da Silva. Teoria do Direito, Direito Interrogado hoje – O jurisprudencialismo: uma resposta do possível? Estudos em homenagem ao Doutor António Castanheira Neves, Faculdade Baiana de Direito, Salvador: 2012.

NEVES, Helena Telino. **O referendo de revogação de mandato (recall).** O Direito, ano 141, 2009.

NISBET, R. A. **The Quest for Community: a Study in the Ethics of Order and Freedom.** Oxford University Press, Nova York: 1953.

NOGUEIRA, M. A. **Em defesa da política.** SENAC, São Paulo: 2001.

NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição.** Coimbra Editora, Coimbra: 2003.

NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma Teoria do Estado de Direito.** Almedina, Coimbra: 2006.

NYE JR. Joseph S. **O Futuro do Poder.** 1ª Ed. Benvirá, São Paulo: 2012.

OLDFIELD, Adrian, **“Citizenship: an unnatural practice?”**, in The Political Quaterly, Abril-Junho, 1990.

OLIVEIRA, Gislaine Ferreira; SILVA, Rosane Leal da. **A Universalização do acesso à Internet como novo direito fundamental: das políticas de inclusão à educação digital.** 2015. <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=2b31595206d7115e>.

OSBORNE, Robin. **“Athenian democracy: something to**

**celebrate?”** Dialogos 1 (1994).

OSCAR, Souza d`Alva e FILHO. **Poilis grega & práxis política**. ABC editora, São Paulo: 2006.

PAGANELLI, Celso Jefferson Messias. Anonimato e internet: Análise do princípio constitucional frente às recentes decisões do STJ. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 94, nov 2011. [http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10615](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10615).

PARISOT, FRANÇOISE. **Cidadanias nacionais e cidadania europeia**. Didática Editora, janeiro, Lisboa: 2001.

PASQUALE, Pasquino. **Voter et délibérer**. *Revue Européenne Des Sciences Sociales*, Tome XLV, n. 136, 2007.

PASQUALE. Pasquino. **Le Concept de Représentation dans la Doctrine Politico-Constitutionnelle d'e Sieyes**. *Revue Française de Science Politique*, Volume 37, Numéro 2, Avril, Press de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris: 1987.

PAUVERT, Bertrand. **Élections et modes de scrutin**, L'Harmattan, Paris: 2003.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Las generaciones de derechos humanos**. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. n.o 10. Septiembre-Diciembre, Madrid: 1991.

PEREIRA, Miriam Halpern. **A 1ª República e o sufrágio em Portugal: O debate de 1911 em perspectiva diacrónica**. *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal Sistema de Información Científica*, Universidad de Oviedo España PETRIS, Andrea de. Da

<<We the people>> <<Hasta la vista, Davis>> origini, evolução e **perfis di constitucionalità del recall negli ordinamenti degli Stati Uniti**. Direito Público Comparato ed Europeo. G. Giappichelli Editore, Torino: 2004.

PIÇARRA, Nuno José Cardoso da Silva. **Princípio da separação de poderes, parlamentarismo e governos minoritários na Constituição de 76**. A perspectiva jurisprudencia. Almedina, Themis, ano XI, n.ºs 20/21, Lisboa: 2011, p. 153.

PIÇARRA, Nuno José Cardoso da Silva. **O princípio da separação de poderes e limites da competência do parlamento face ao governo na jurisprudência constitucional portuguesa**. Estudos em homenagem aso Dr. Jorge Miranda, Volume III, Coimbra Editora, Coimbra: 2012.

PICCIONE, Daniele. **Presidencialismo e democracia participativa nella Costituzione bolivariana del Venezuela**. Diritto Pubblico Comparato Ed Europeo, :G. Giappichelli Editore. Milano: 2005.

PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral**. 3a ed. Atlas S.A., São Paulo: 2006.

PINTO, Ricardo Leite. **Referendo Local e Descentralização Política. Estudos Políticos e Sociais**. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Vol: XII – Nos 3-4, Lisboa: 1984.

PIRES, Francisco Lucas. **Consenso e Referendum. Democracia e Liberdade**. A Revisão Constitucional, Instituto Democracia e Liberdade, Publicação Bimestral, 16, Lisboa: 1980.

PITKIN, Hanna F. **El Concepto de Representación**. (trad. Ricardo Montoro Romero) Centro de Estudios Constitucionales, Madrid: 1985.

PISANI, Francis e PIOTET, Dominique. **Como a Web Transforma o Mundo. A alquimia das multidões**. Editora SENAC, São Paulo: 2010.

PIZZORUSSO, Alessandro. **I controlli di ammissibilità del referendum.** Quaderni Costituzionali, Anno V, n. 2, Società editrice il Mulino Bologna: 1985.

PRÉLOT, Marcel. **Institutions Politique et Droit Constitutionnel.** Dalloz, 10a ed., Paris: 1987.

PRIMO, Alex Fernando Teixeira. **Interação mediada por computador: a comunicação e a educação a distância segundo uma perspectiva sistêmico-relacional.** Tese de Doutorado. Apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Informática na Educação, março de 2003.

QUADROS, Fausto. **As razões do meu não no referendo.** In “**Vida e Direito – Reflexões sobre um Referendo**”, Pref. António de Sousa Franco, Org. Jorge Bacelar Gouveia e Henrique Mota, Cascais: Principia.

QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. **Da Licidade da Reforma de uma Constituição. Democracia e Liberdade. A Revisão Constitucional,** Instituto Democracia e Liberdade, publicação bimestral, 15, Lisboa: 1980.

QUEIROZ, Cristina. **Direitos Fundamentais. Teoria Geral.** Coimbra Editora, 2ª Edição, Coimbra: 2010.

QUEIROZ, Cristina. **Os Conceitos de “Restrição”, “Configuração” e “Delimitação” de Direitos Fundamentais à Luz da Constituição da República.** Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa: 2016. <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/84222/2/136133.pdf>.

QUERMONNE, Jean-Louis. **Le Référendum Essai de Typologie Prospective.** Revue du Droit. Public et de la Science Politique en France et a L`étrangers, Mai-Juin, Paris: 1985.

RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. Editora Impetus. Rio de Janeiro: 2009.

RAVAZZI, Stefania. **L'Inclusione Politica: I Modelli, Gli Estiti, le Demande Ancora Aperte**. Rivista Italiana di Scienza Politica. Anno XXXVI, n. 2, agosto, Bologna: 2006.

REBECQUE, H. Benjamin Constant. **De La Liberté des Anciens Comparée à Celle des Modernes, Cours de Politique Constitutionnelle**. Librairie Guillaumin, Paris: 1872.

RHODES, P. J. **Ancient Athens: democracy and empire**. European Review of History – Revue europeenne d'histoire; Vol. 16, No. 2, p. 201–215 April 2009.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Cidadania e Constituição**. Malheiros, Revista Trimestral de Direito Público, n. 16, São Paulo: 1996.

RODOTÁ, Stefano. **A Vida na Sociedade da Vigilância: a privacidade hoje**. Renovar, Rio de Janeiro: 2008.

RODRIGUES, Luís Barbosa. **O Referendo Português a nível nacional**. Coimbra Editora. Coimbra: 1994.

ROSELAAR, Saskia T. **Public land in the roman republic**. Oxford University Press, Oxford: 2010.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Du Contrat Social ou Principes du Droit Politique**. Longmans, Green & CO.. LTD., , Bombay, London, New York: 1926.

ROVER, Aires José (Org.) **Direito e Informática**. Barueri: Manole, 2004.

RECUERO, Raquel da Cunha. **Redes Sociais na Internet**. Sulina, Porto Alegre: 2009.

RECUERO, Raquel da Cunha. **Adicionar um comentário: mecanismos de conversação em Weblogs e Fotologs brasileiros**. Revista RBLA, , v. 9, n. 1, p. 151-175, Belo Horizonte: 2009.

RUFFIA, Paolo Biscaretti di. **Derecho constitucional**. Trad. de Pablo Lucas Verdú. Tecnos, Madrid: 1973.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato social**. Editorial Presença, Tradução Mário Franco de Sousa, Lisboa: 2010.

SAINT-OUEN, François. **Réflexions sur démocratie référendaire**. Pouvoirs, Revue Française d`Études Constitutionnelles et Politique. Publié Avec le Concours du CNRS, 51, Paris: 1989.

SANI, Giacomo. **Ciudadanos y sistema politico: participacion y cultura politica de masas en Italia**. Revista de Estudios Políticos, Nueva Epoca, N. 79, Madrid: 1993.

SANI, Giacomo. **Comportamientos de masas y modelos de ciudadanos**. Revista del Centro de Estudios Constitucionales No 13: 127-150, Madrid: 1992.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2 ed. Edições Afrontamento, Porto: 2003.

SANTOS, Carvalho J. M. De. **Repertório enciclopédico do direito brasileiro**. Borsoi, Rio de Janeiro: 1947.

SAMPAIO, Nelson de Souza. **Eleições e Sistemas Eleitorais**. Revista de Jurisprudência – Arquivos do Tribunal de Alçada do Rio de Janeiro, 1º trimestre, Rio de Janeiro: 1981.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; MAIA, Rousiley Celi Moreira; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Participação e deliberação na internet: Um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte**. Opin. Publica vol.16 no.2 Campinas Nov. 2010, [http://www.scielo.br/scielo.php?Script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762010000200007](http://www.scielo.br/scielo.php?Script=sci_arttext&pid=S0104-62762010000200007)

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. rev., atual. e ampl. Livraria do Advogado, Porto Alegre: 2009.

SARTORI, Giovanni. **Teoria democrática**. Editora Fundo de Cultura, primeira edição brasileira, janeiro, Rio de Janeiro / São Paulo: 1965.

SCHULTZ, Patrick. **Réflexions sur la Démocratie Semi-Directe en Suisse (Votations populaires de 1974-1975)**. Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à L'étranger, Paris: Quatre-Vingt- Quatorzeème Année.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Fundo de Cultura, Rio de Janeiro: 1961.

SEBASTIÃO, Sónia; PACHECO, André; SANTOS, Mariana. **Cidadania Digital e Participação Política: O Caso das Petições Online e do Orçamento Participativo**. CAPP-ISCSP, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa: 2012.

SEBASTIÃO, Sónia M. Pedro. **A democracia directa ainda interessa?** O caso Suíço. Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa: 2005.

SELL, Daniel Schaeffer / Ilenia Schaeffer Sell. **Estado de partidos: a**



**solução para a crise de representação política no Brasil.** [http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/edicoesimpresas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/estado-departidos-solucao-para-acrise-de-representacao-politica-nobrasil/indexcd55.html?no\\_cache=1&cHash=cc9f79f9b189804a20720ad7b33ac98f](http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/edicoesimpresas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/estado-departidos-solucao-para-acrise-de-representacao-politica-nobrasil/indexcd55.html?no_cache=1&cHash=cc9f79f9b189804a20720ad7b33ac98f).

SETÄLÄ, Maija. **Referendums and Democratic Government.** Macmillan Press LTD, London: 1999.

SGARBI, Adrian. **O regime jurídico-constitucional do Referendo Popular brasileiro e sua especificação.** Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, no 27. PUCRio, Rio de Janeiro: 1999.

SIEYES, Emmanuel Joseph. **O que é o Terceiro Estado?** in: <http://olibat.com.br/documentos/O%20QUE%20E%20O%20TERCEIRO%20ESTADO%20Sieyes.pdf>.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** Malheiros, São Paulo: 2005.

SILVA, Sivaldo Pereira da. **Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras.** Opinião Pública, Vol XI, nº 2, Out, Campinas: 2005.

SILVA, Sivaldo. **Política e ciberespaço: graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileira.** 2005. 196f. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Cultura Contemporânea). Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador: 2005.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. **Governo Eletrônico e Inclusão Digital.** In: HERMANNNS, Klaus (org.) **Governo Eletrônico – Os Desafios da Participação Cidadã.** Fundação Konrad Adenauer, Fortaleza: 2002.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. **Redes cibernéticas e tecnologias do anonimato**. XVIII Encontro de Compós da PUC-MG, Belo Horizonte: 2009.

SOARES, Marcos Antonio Striquer. **O Plebiscito, o Referendo e o Exercício do Poder**. Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, Editor: Celso Bastos. São Paulo: 1998.

SOUZA, António Franciso. **Liberdade de Reunião e Manifestação no Estado de Direito**. Direitos Fundamentais e Justiça, Ano 6, n. 21, 2012.

SOUSA, Diógenes Lycarião Barreto de. **O uso do ciberespaço pela sociedade civil organizada e a hipótese de superação da teatralização dos assuntos políticos**. I Congresso Anual da Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação Política, Santa Maria: 2006.

SOUZA, Luciana da Costa e. **Democracia: representativa, deliberativa ou participativa? O espaço dos conselhos neste debate**. Revista multidisciplinar da Uniesp, Saber Acadêmico, n.º 10, dec., Presidente Prudente: 2010.

STABILE, Max. **Democracia eletrônica para quem: quem são, o que querem e como os cidadãos avaliam o portal da Câmara dos Deputados**. Brasília, 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2012.

SUBIRATS, Joan. **Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación**. Editorial Trotta, Democracia digita, Límites y oportunidades, Edición de Heriberto Cairo Carau, Madrid: 2002.

TAMMELO, Ilmar. **La Responsabilità Politica sub Specie Iustitiae**. Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto, IV Serie, LVIII, Milano: 1981.

TEIXEIRA, J. H. Meirelles. **Curso de direito constitucional**. Forense Universitária, Rio de Janeiro: 1991.

TOCQUEVILLE, Alexis. **Da democracia na América. Principia, Publicações universitárias e científicas**, 1ª Edição, (tradução Carlos Correia Monteiro de Oliveira), Cascais: 2001.

TONHATI, Tania. **Governo Eletrônico, Globalização e perspectivas da gestão pública para a democracia digital**. Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico, nº 5, Florianópolis: 2011.

TORRES DEL MORAL, Antonio. **Democracia y representacion em los orígenes del estado constitucional**. Revista de Estudios Politicos, no 203, setembro-outubro, Madrid: 1975.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Tese de "Gerações de Direitos Humanos" de Norberto Bobbio. Seminário Direitos Humanos das Mulheres: A Proteção Internacional, Evento Associado à V Conferência Nacional de Direitos Humanos**, Dia 25 de maio de 2000 Câmara dos Deputados, Brasília, DF.  
[http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/cancadotrindade/cancado\\_ob.htm](http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/cancadotrindade/cancado_ob.htm).

ULERI, Pier Vincenzo. **Le Forme di Consultazione Popolare nelle Democrazie. Rivista Italiana di Scienza Politica**, 2, agosto, Bologna: 1985.

URBANO, Maria Benedita e outros. **A omissão legislativa na jurisprudência portuguesa. Em Anuário Português de Direito Constitucional**, Vol. VI. Coimbra Editora, Coimbra: 2007/2008.

URBANO, Maria Benedita **O Referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. Coimbra Editora, Coimbra: 1998.

URBANO, Maria Benedita. **A nova vaga dos sistemas eleitorais compostos ou combinados. O sistema de representação proporcional personalizada.** Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa: 2006.

URBANO, Maria Benedita. **O sistema eleitoral da República Federal da Alemanha.** Boletim da Faculdade de Direito, Vol. LXXIV, Coimbra: 1998.

URBANO, Maria Benedita. **35.o Aniversário da Constituição de 1976,** Vol. II, Coimbra Editora, Coimbra: 2012.

URBANO, Maria Benedita. **A Inviolabilidade Parlamentar. Um olhar crítico sobre a sua recente utilização,** em Anuário Português de Direito Constitucional, Vol. III. Coimbra Editora, Coimbra: 2003.

URBANO, Maria Benedita. **Cidadania para uma democracia ética,** em Boletim da Faculdade de Direito, Vol. LXXXIII. Universidade de Coimbra, Coimbra: 2007.

URBANO, Maria Benedita. **Curso de Justiça Constitucional,** Almedina, Coimbra: 2012.

URBANO, Maria Benedita. GIULIO M. SALERNO, **II Referendum – Milão,** Cedam, 1992, em Boletim da Faculdade de Direito, Vol. LXIX. Universidade de Coimbra, Coimbra: 1993.

URBANO, Maria Benedita. **Globalização: os direitos fundamentais sob stress.** In: ANDRADE, Manuel da Costa; ANTUNES, Maria João; SOUSA, Susana Aires de (Org.). Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge Dias de Figueiredo Dias. Coimbra Editora, Coimbra: 2009.

URBANO, Maria Benedita. **Interpretação conforme com a constituição e activismo judicial: associação lógica ou activismo**

**interpretativo?**, em Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Vol. VII Especial. Porto: 2010.

URBANO, Maria Benedita. **O âmbito material das imunidades parlamentares: poder judicial vs. classe parlamentar**, em Boletim da Faculdade de Direito, Vol. Comemorativo. Coimbra: 2003.

URBANO, Maria Benedita. **Poder legislativo Regional: os difíceis contornos da autonomia política das Rexións. O caso português**. Em Dereito Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela: 2007.

URBANO, Maria Benedita. **Representação Política e Parlamento**, Almedina, Coimbra: 2009.

URBANO, Maria Benedita. **Responsabilidade Política e Responsabilidade Jurídica: baralhar para governar**, em Boletim da Ordem dos Advogados, Bimestral, no 27, Jul. Ago. Lisboa: 2003.

URBANO, Maria Benedita. **Titularidade do mandato parlamentar**. A propósito da Resolução n.º 22 610 do Tribunal Superior Eleitoral Brasileiro. Revista de Direito Político e Regulação. p. 123. [http://www.fd.uc.pt/cedipre/pdfs/revista\\_dpr/revista\\_2.pdf](http://www.fd.uc.pt/cedipre/pdfs/revista_dpr/revista_2.pdf).

VALL, Frances Pau. **Democracia e internet**. Anuario de derecho constitucional y parlamentario, n.º 10, Madrid: 1998.

VEIGA, Paula. **Cidadania: cambiante de um conceito e suas incidências político-constitucionais**, em Boletim da Faculdade de Direito, Vol. LXXXII, Universidade de Coimbra, Coimbra: 2006.

VICENTE, Jean-Yves e VILLIERS, Michel de. **Code électoral**, Litec, Paris: 2003.

VIDAL, Ernesto. **Representación y democracia: problemas actuales**. Doxa, Cuadernos de filosofía del derecho, 1989.

VIEIRA, Mónica Brito e SILVA, Filipe Carreira da. **Democracia deliberativa hoje: desafios e perspectivas**. Revista Brasileira de Ciência Política, no10. Brasília, janeiro - abril de 2013.

VILLALON. Pedro Cruz. **El referendun Consultivo Como Modelo de Racionalizacion**. Revista de Estudios Políticos, Centro de Estudios Constitucionales, Nueva Epoca, Enero-Feberero, N.o 13, Madrid: 1980.

VILLENA, Francisco Astarloa. **La Iniciativa Popular En España**. No 10-11, 2o semestre 2003, Madrid:1998.

VITAL, Moreira. **Crise e reforma da democracia**. V Curso Livre de História Contemporânea, Fundação Mario Soares, Lisboa: 2005.

Vital Moreira, **Administração Autónoma Administração Autónoma e Associações Públicas**. Coimbra Editora, Coimbra: 1997.

ZAWA, Guilherme; MASCHIO, Thamyres. **Ciberdemocracia: participação popular via internet**. ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET. Curitiba, Ano III, nº 7, p. 244-254, Jan./Jun., Curitiba: 2012.

WALZER, Michael. **Citizenship in a changing society**. Fundação Luso- Americana para o Desenvolvimento, Lisboa: 1996.

WAMBAUGHT, Sarah. **La Pratique des Plébiscites Internationaux**. Recueil des Cours, III, Composition du Curatorium de L`Académie, Paris: 1927.

ZOLLER, Elisabeth. **Le droit des Etats-Unis**, PUF, col. Que sais-je?, n. 1159, 2001.

YOUNG, Iris M. **“Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa”**, in J. souza. (org.), Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Editora da Universidade de Brasília, Brasília: 2001a.

